

Estudios Políticos

ISSN: 0121-5167

revistaepoliticos@gmail.com

Instituto de Estudios Políticos
Colombia

González Muñoz, Carlos Andrés

Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia

Estudios Políticos, núm. 46, enero-junio, 2015, pp. 243-261

Instituto de Estudios Políticos

Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16433765013>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia*

*Carlos Andrés González Muñoz (Colombia)***

Resumen

Desde 2012 se adelanta en Colombia un proceso de diálogo y negociación política entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, que se propone poner fin al conflicto armado con esta organización y habilitar un camino de reformas del Estado y la sociedad colombiana. El artículo se pregunta por las posibilidades y limitaciones que presentan los diálogos, entendiéndolos como un proceso dinámico que ha construido una estructura de oportunidades particular, en relación con la política nacional en su conjunto. Los diálogos han suscitado reacomodos de las fuerzas políticas, partidistas y sociales, así como divisiones en el bloque de poder, fenómenos que a su vez intervienen en las posibilidades reales de un acuerdo definitivo. A partir del enfoque de análisis de coyuntura, el estudio destaca las razones de la mesa de diálogo, el lugar de la protesta social y los reacomodos en el bloque de poder, configurando un escenario marcado por la emergencia de nuevos movimientos y múltiples retos institucionales.

[243]

Palabras clave

Diálogos de Paz; Conflicto Armado; Santos, Juan Manuel; FARC-EP; Colombia.

Fecha de recepción: agosto de 2014 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2014

Cómo citar este artículo

González Muñoz, Carlos Andrés. (2015). Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 243-261.

* Una versión preliminar de este artículo fue presentado en el IX Encuentro de Ciencia Política de la Asociación Brasilera de Ciencia Política (ABCP), realizado en Brasilia entre el 4-7 de Agosto de 2014.

** Polítólogo. Magíster en Historia (en curso). Profesor y miembro del grupo de investigación Teoría Política, Resolución de Conflictos y Relaciones Interétnicas, del programa de Ciencia Política, Universidad del Cauca. Correo electrónico: c.gonzalez@unicauca.edu.co

Peace Talks in Colombia: The “End of the Armed Conflict” and the Possibilities for Peace

Abstract

Since 2012 a process of peace talks and political negotiation has been held between the Government of Juan Manuel Santos and FARC-EP in Colombia. The process aims to end the armed conflict and open a path for State reforms and transformations in the Colombian society. This article questions the limitations and possibilities of the talks, understanding them as a dynamic process that has built a particular structure of opportunities within the overall national politics. These talks have brought about rearrangements of the political and social forces and political parties, as well as divisions in blocks of power, which raises questions about the final deal. The article highlights the reasons for the talks bearing in mind the power relations amongst actors, the rearrangement of blocks of power and the role of the social mobilization, setting a scenario for new movements and multiple institutional challenges.

Keywords

Peace Talks; Armed Conflict; Santos, Juan Manuel; FARC-EP; Colombia.

[244]

Introducción

En octubre de 2012 se dio inicio formal a los diálogos entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), fase pública iniciada en Oslo, Noruega, luego de un periodo de seis meses de encuentro exploratorio entre las partes, que convino en las condiciones para iniciar conversaciones tendientes a terminar el conflicto armado y contribuir a la construcción de la paz. Desde entonces, la opinión pública ha incluido el tema de la paz y los diálogos en su agenda y ha recogido los intereses políticos que en torno al tema se expresan en el país.

La posibilidad de que se logre un acuerdo, en los términos del *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*,¹ es deseable para la sociedad colombiana y en especial para la porción de aquella que ha padecido los rigores de la guerra; sin embargo, para otros sectores es problemática, teniendo en cuenta que el hecho fue sorpresivo y generó todo tipo de interrogantes sobre el cambio de la estrategia gubernamental para terminar la guerra y darle un cierre al conflicto armado en el país. Para entender este cambio y la consecuente instalación de la mesa de diálogos con las FARC-EP, examinando las posibilidades de éxito del proceso de negociación, se propone el enfoque de análisis de coyuntura, que reconoce un horizonte relacional y estratégico de la acción política y comprende la identificación de actores, acontecimientos, escenarios, correlación de fuerzas, relación estructura-coyuntura y periodización, es decir, comprende el fenómeno político inscrito en un tiempo histórico específico y socialmente dinamizado por los actores, las fuerzas y las estrategias en contienda.²

[245]

En este caso, comprender el fenómeno pasa por identificar las razones de la mesa; interpretar el acuerdo inicial firmado por las partes, el cual delimita la dinámica de las negociaciones; entender la reorganización de las fracciones del bloque en el poder que mantienen una puja por su hegemonía —Unidad Nacional (Partidos Liberal, de la U y Cambio Radical)

¹ Documento en el que el Gobierno y las FARC-EP se comprometen a adelantar conversaciones directas e ininterrumpida y se establecen las condiciones básicas para el funcionamiento de la mesa de conversaciones y se acuerda una agenda de 6 puntos: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas e implementación, verificación y refrendación.

² El análisis de coyuntura como enfoque de análisis político se inscribe en la tradición crítica, las referencias respectivas son múltiples, sin embargo, aquí se mencionan las que se tienen en cuenta: Antonio Gramsci (1977), Nicos Poulantzas (1969), Bob Jessop (1985; 1999), Helio Gallardo (1990), Manuel Ramírez (1993), Jaime Osorio (2001), Luis Tapia (1996) y Juan Carlos García (2009).

y el uribismo (Centro Democrático)—; enmarcar el fenómeno en un contexto internacional favorable a los cambio democráticos y el fin de la guerra interna; e inscribir el fenómeno en la correlación de fuerzas sociales establecidas en la coyuntura política. Lo anterior permite identificar las posibilidades de éxito y las limitaciones del proceso de diálogos aquí estudiados.

1. Las razones de la mesa de diálogos de La Habana

¿Qué ha cambiado en Colombia para que los diálogos de paz sean considerados por el gobierno como parte de la estrategia de la terminación de la guerra? Para responder esta cuestión deben considerarse los factores que crearon una situación favorable al diálogo y al cierre del conflicto armado por vía de acuerdo político entre Estado e insurgencia. Entre los factores están el estado de la guerra,³ los cambios en el ámbito político continental y el estado de las luchas sociales en Colombia.

1.1 La guerra en el primer gobierno de Santos

Respecto al desarrollo del conflicto armado, es amplio el acuerdo académico que considera que entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), se produjo un cambio⁴ en la correlación de fuerzas entre las Fuerzas Militares (FF. MM.) y la insurgencia (Dávila y Chávez, 2004; Echandía, 2004; 2008; Restrepo, Spagat y Vargas, 2006; Ávila, 2008; Valencia, 2009; Granada, Restrepo y Vargas, 2009). En este periodo la fuerza pública se reorganizó, se dotó de una nueva estrategia y recuperó la iniciativa de combate frente a las FARC-EP y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Granada, Restrepo y Vargas, 2009). Esta recuperación es resultado de dos políticas estatales complementarias. Por un lado, el Plan Colombia de 2001, un proyecto que comprendió inversiones en el rearmamiento de la fuerza pública para el combate al narcotráfico y a la insurgencia; y por el otro, la política de seguridad democrática del gobierno Uribe, que implicó una estrategia de guerra abierta, reorganización de la fuerza pública y disposición de medidas complementarias de control territorial y re legitimación del Estado.

[246]

³ Se retoman los elementos centrales del análisis del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac). Esta perspectiva se construye persiguiendo un enfoque cuantitativo y a partir de la perspectiva teórica de economía política del conflicto.

⁴ Se denomina a este periodo del conflicto armado, como de “reacomodamiento”, para indicar que si bien hubo cambios significativos en los grupos y en la dinámica de la guerra, esta se prolongó en el tiempo y se mantuvo con niveles altos de violencia (Granada, Restrepo y Vargas, 2009).

Recuperar la iniciativa significó crear las condiciones para la ofensiva militar a través de la superioridad bélica y la expansión del aparato de guerra. La primera, referida a renovación tecnológica y coordinación operacional de las fuerzas estatales, desempeñando un papel destacado el aparato de inteligencia y la creación de los comandos conjuntos; y la segunda, al incremento del pie de fuerza y la militarización del territorio.⁵ La iniciativa militar del Estado buscó, en principio, asegurar las redes de conectividad vial y de infraestructura, con lo cual apuntó a asegurar las redes comerciales y recuperar la confianza inversionista, interrumpir el despliegue de las guerrillas —logrado en el periodo inmediatamente anterior (1995-2002)—⁶ y recuperar el territorio perdido en los años de confrontación.⁷ De otro lado, la existencia de grupos paramilitares en connivencia con las Fuerzas Armadas y élites políticas regionales, se constituyeron en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y articularon ejércitos privados de distinto origen, con el propósito de adelantar una guerra contra la población civil⁸ —no exclusivamente— en territorios de presencia guerrillera.

Pueden distinguirse por lo menos dos momentos o ciclos en la confrontación militar entre 2003 y 2009 (Granada, Restrepo y Vargas, 2009): el primero, 2003-2007, correspondiente a un conflicto intenso y de significativos niveles de confrontación, en que se destaca el número de eventos y de acciones unilaterales de los grupos en contienda, este ciclo se explica por la recuperación de la iniciativa estatal y la posterior ofensiva en el sur del país —denominada Plan Patriota—, que al parecer representó un desgaste operacional en zonas de retaguardia guerrillera; y el segundo, 2007-2009, en que la intensidad es menor y la confrontación es sostenida, esta vez con un incremento en las acciones unilaterales de parte de la insurgencia —principalmente—, indicando un reacomodo de la insurgencia a la modalidad de guerra planteada por el establecimiento y la “marginalización” del conflicto armado, es decir, que la confrontación tendió a desplazarse hacia zonas apartadas de las grandes ciudades y de asentamientos poblacionales (Echandía, 2011).

[247]

⁵ Entre 1999 y 2009 el pie de fuerza de las FF. MM. ha pasado de 145 mil a 431 mil tropas respectivamente. Destacándose que entre 2002 y 2009 ingresaron 123 mil efectivos (Granada, Restrepo y Vargas, 2009).

⁶ Este periodo es de escalamiento o recrudecimiento del conflicto armado (Ávila, 2008; Restrepo, Spagat y Vargas, 2006; Echandía, 2004).

⁷ Teniendo en cuenta que Colombia cuenta con un poco más de 1100 municipios, la insurgencia mantuvo presencia en 504 municipios en 2002 y en 240 en 2008; de estos, 375 en 2002 y 209 en 2008 corresponden a presencia disputada (Valencia, 2009; Granada, Restrepo y Vargas, 2009).

⁸ Solo en 2001 los paramilitares asesinaron a cerca de 1400 civiles y en 1999-2003 presentan una media de 1200 asesinatos, entre campesinos y pobladores urbanos (Granada, Restrepo y Vargas, 2009).

En conclusión, la recuperación de la iniciativa militar de la fuerza pública llevó, en casi una década, al debilitamiento y aislamiento de la insurgencia y a recuperar la presencia militar del Estado en muchos municipios del país. Es tarea del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) consolidar la presencia del Estado en el territorio y no dar ventajas a su oponente para lograr, por esta vía, el anhelado “fin del fin”.

De otro lado, la insurgencia asistió —tras la ofensiva estatal— al estancamiento y al reacomodo de sus fuerzas (2003-2007). Librando una guerra en dos frentes —contra las AUC y contra la Fuerza Pública—, la insurgencia impidió su desestructuración tras la caída de importantes mandos militares y resistió la ofensiva paramilitar. De acuerdo con el balance de la disputa, la insurgencia —entre 2004 y 2005— logra adaptarse a las nuevas condiciones de la guerra, reorganizando e implementando la actuación en pequeños grupos y la dispersión operacional (Granada y Sánchez, 2009). Las FARC-EP transitaron así de la lógica de control territorial a una lógica de control estratégico que implicó mayor movilidad, reconfiguración de la presencia territorial y mayor descentralización (Valencia, 2009).

[248]

En esta línea, los estudios reconocen que la campaña contrainsurgente se acerca al estancamiento tras el desgaste natural de 7 años de ofensiva, estancamiento con signos de fracaso o agotamiento de la política de seguridad democrática. Constataría este análisis no solo el reacomodo de la insurgencia y la imposibilidad de la seguridad democrática de desarticular a la guerrilla más allá de sus evidentes logros, sino también la incapacidad de asegurar las zonas en donde se desarrolla la guerra y la dificultad para erradicar la violencia en los territorios de absoluto control estatal. Por su parte, la financiación de la ofensiva y la prolongación en el tiempo, tienden a ocasionar dependencia de los recursos del Plan Colombia, en un contexto de recortes y de crisis económica internacional, incremento fiscal para el sector defensa y reformas tributarias que restan legitimidad a la gestión del gobierno. Por otro lado, el gobierno de la seguridad democrática enfrentó en los últimos años problemas altamente costosos, como los derivados de las negociaciones de paz con las AUC en 2005, que significaron la reingeniería y la expansión⁹ de los ahora “neoparamilitares”, y la “parapolítica”¹⁰ en 2007, en las filas de sus aliados políticos en el Congreso de la República.

⁹ Este planteamiento corresponde con el análisis del marco de justicia transicional a partir del caso del Bloque Calima en el Cauca (Agredo, 2012). Una base interpretativa para este trabajo se encuentra en Javier Giraldo (2003).

¹⁰ Como se denomina a la vinculación y acuerdos entre congresistas y políticos regionales con las AUC. La parapolítica fue insinuada inicialmente por una investigación de la revista Semana en 2005

Ante el frustrado plan ofensivo de las FARC-EP y la imposibilidad del triunfo definitivo del Estado, la solución militar al conflicto armado se desvanece en el corto y mediano plazo para el establecimiento, y se habilita un escenario de salida política al conflicto como estrategia complementaria a la guerra; en este caso, un estrategia que implica reconocimiento del conflicto armado interno y por ende, reconocimiento del contendiente, que llegaría a las conversaciones con desventaja militar. La insurgencia por su parte, ante este escenario tiene la oportunidad *repolitizar* la acción insurgente en el ámbito internacional y de forma especial en el continente, y por esta vía entrar en un periodo de lucha política que contemple la dejación de armas. Se abre de esta manera una coyuntura, un momento de cambio en que los actores políticos del país tienen la posibilidad de establecer reformas y reestructurar las instituciones en un proceso condicionado por los antecedentes y las estructuras de oportunidad.

1.2 La protesta social en Colombia entrado el siglo xxi

La lucha social en la primera década del siglo xxi está relacionada con la reacción a la implementación del neoliberalismo y, en consecuencia, con los efectos que sobre los sectores vulnerables de la sociedad ha atendido la aplicación de las políticas del Consenso de Washington, referidas a la redefinición del papel regulador del Estado, de la política social y la delimitación del tamaño del Estado vía privatizaciones, publicitación y tercerización (Bresser, 1998). Este proceso de reestructuración económica y del Estado, tuvo consecuencias en todos los ámbitos y configuró un escenario de luchas sociales defensivas para detener las privatizaciones y sostener las condiciones laborales que se habían logrado establecer en décadas anteriores. Así lo indican las protestas laborales en el periodo de apertura neoliberal (Archila, 2005) y las luchas de los estudiantes “por la defensa de la educación pública”, que durante la década de 1990 fue dinámica y repuntó hacia finales de la década con las protestas contra el plan de desarrollo de Andrés Pastrana. En tiempos de Uribe la movilización social fue permanente aunque dispersa (Cinep, 2009), con excepción de la protesta articulada de distintos sectores agrarios e indígenas contra el Tratado de Libre Comercio (TLC), a partir de 2004.

[249]

El segundo factor está relacionado con la política represiva del Estado y la implementación de la política de seguridad, que profundizó la polarización

y posteriormente denunciada como resultado de una investigación independiente de la Fundación Nuevo Arcoiris y el Cerac, a cargo de Mauricio Romero (2007).

del país y le dio un tratamiento de orden público a la protesta social, es decir, involucró abiertamente a la población civil en el diseño contrainsurgente de guerra integral e identificó las luchas sociales con la subversión (Archila, 2005). En el periodo de Uribe fueron significativas las movilizaciones por la paz y contra la violencia, entre ellas las lideradas por las víctimas de crímenes de Estado, constituidas en sector activo del movimiento social,¹¹ las acciones colectivas contra el secuestro y la violencia en las regiones, así como las propias por el intercambio humanitario y la solución política del conflicto (Mora, 2010).

[250] El periodo Uribe deja un crecimiento sostenido de la protesta social en el país, pues en 2002-2008 se presentaron en promedio 643 protestas anuales, representando el mayor nivel de protesta en los últimos cincuenta años (Cinep, 2009). Los adversarios de estas luchas sociales fueron, en su orden, las entidades del Gobierno nacional con 28,3%, los grupos armados irregulares con 15,5%, los entes privados con 9,3%, las empresas estatales o mixtas de orden regional con 3% y los gobiernos municipales con 3%. Por su parte, la conflictividad social se concentró principalmente en Antioquia, Santander, Valle del Cauca y Cauca (CINEP, 2009), este último destacado por las luchas en torno a la tierra y a la guerra, resistencias adelantadas principalmente por el movimiento indígena, que se abocó por la recuperación de la “Madre Tierra”, contra el TLC, contra el conflicto armado en sus territorios y por los “acuerdos incumplidos”.¹²

La protesta social de inicios del siglo XXI tiene características especiales, correspondientes a la pluralidad de sus protagonistas y a la aparición de nuevos agentes de acción social colectiva, que en su orden componen las luchas sociales antes mencionadas: pobladores urbanos, asalariados, estudiantes, desplazados y víctimas, mujeres y población LGTBI, campesinos,

¹¹ Como lo plantea Guiovanni Mora (2010):

[...] el Movimiento Ciudadano por la Paz fue la acción colectiva que más creció en la década del noventa y que tuvo una connotación nueva y distinta a los otros movimientos sociales del país, podemos asegurar que el MOVICE, es el más novedoso en este principio de siglo (p. 115).

Identificando los antecedentes del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) en el movimiento ciudadano por la paz, el autor afirma que entre 2002 y 2008 las luchas por la paz y contra la guerra entraron en un periodo de oscilación, en comparación con las luchas de periodos anteriores; en parte, por los fracasos de los diálogos del Caguán y el traslado de la visión del conflicto a una guerra antiterrorista.

¹² Reivindicación persistente de las organizaciones indígenas y campesinas del departamento del Cauca, que hace referencia a acuerdos firmados entre las organizaciones sociales y comunidades con las autoridades nacionales o departamentales, en procesos de movilización social y que el gobierno incumple. Este hecho hace que aparezcan como demanda, una y otra vez, en los nuevos pliegos de peticiones formulados en movilizaciones (Gow y Jaramillo, 2013).

trabajadores independientes, indígenas y afrodescendientes, entre otros (Archila, 2005).

La politización creciente de los actores sociales se presenta no solo por los temas que debaten en escenarios públicos, sino por la forma en que estos reclamos y otros como la denuncia de incumplimiento o los derechos humanos encaran cada vez más al estado [sic] en sus distintos niveles. Las carencias materiales no desaparecen, pero se formulan de modo diferente: como derechos exigibles ante el Estado (Archila, 2008, p. 356).

Esta politización de lo social corresponde con el contenido de las demandas, los adversarios y la creciente participación de los movimientos sociales en procesos electorales (Archila, 2005).

Otra dimensión de la política tiende a aparecer en el escenario de los movimientos sociales, procesos de articulación y convergencia social y política como Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (Comosoc), Minga de Resistencia Social y Comunitaria,¹³ Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica,¹⁴ entre otros. Las características de estas nuevas articulaciones están en sus propósitos de acción política, contenidos en agendas y programas anti neoliberales e incluso más ambiciosos, en su auto reconocimiento como procesos históricos, en sus formas de organización flexible —dinámica y múltiple— y en la creciente capacidad de movilización social. Así, los diálogos de paz se establecen en un contexto de creciente protesta social, articulaciones de distinto tipo de los movimientos sociales y nuevas articulaciones temáticas, programáticas e ideológicas.

[251]

¹³ La Minga tuvo tres momentos importantes en su constitución: 2004, con la Minga por la Vida, la Justicia, la Alegría, la Autonomía y la Libertad, realizada en Cali tras una marcha indígena y popular; 2006, con la Cumbre Nacional de Organizaciones Sociales, realizada en el resguardo La María-Piendamó; y 2008, la Minga de Resistencia Social y Comunitaria, realizada en La María y que terminó en una Marcha hasta Bogotá (Duarte, 2013).

¹⁴ Estas son plataformas nacionales u organizaciones que articulan otras organizaciones y coordinaciones más pequeñas, expresiones locales, regionales, sectoriales, entre otras. Son organizaciones de organizaciones, que actúan nacionalmente y se caracterizan así mismas como movimientos políticos sociales, coordinaciones nacionales o procesos de lucha nacional. Tres de los antes mencionados, Comosoc, Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica, hacen parte de Cumbre Agraria y Popular, creada en 2013.

1.3 Ajustes en el bloque en el poder¹⁵ y el vecindario

Una vez electo, el gobierno Santos marcó distancias con su antecesor, trajo un nuevo estilo y una nueva estrategia política, y continuó con los proyectos de largo plazo en la economía colombiana.¹⁶ Santos trajo con su gobierno otro estilo de hacer política, mucho más moderno, conciliador y apegado a las reglas de juego institucionales, respetuoso de la opinión pública, entre otros. Este estilo contrastó con el de Uribe y concitó un debate alrededor de definir su gobierno, caracterizar su proyecto político y diferenciarlo del gobierno anterior.¹⁷ El gobierno Santos reveló algunos cambios, tuvo iniciativa con el proceso de paz y adecuó parte de la institucionalidad para adelantarlo, sin desatender la presión militar. Se mostró respetuoso en las relaciones del ejecutivo con las otras ramas del poder público, amplió el marco de alianzas políticas incluyendo partidos tradicionales y no tradicionales, ligados al espectro de derecha y centroderecha, en la Unidad Nacional (*Semana*, 2010, septiembre 9; 2011, julio 20); restableció relaciones diplomáticas y comerciales con los vecinos, fundamentalmente con Venezuela¹⁸ y Ecuador, países orientados por una “política anti estadounidense”, y se decidió a desempeñar un nuevo rol protagónico en el continente, sin desligarse de los nuevos organismos internacionales impulsados por el bloque del ALBA-Unasur, al tiempo que contribuyó con la alianza de los países más apegados a los intereses de Estados Unidos —Alianza del Pacífico— (*Semana*, 2011, abril 28).

[252]

Los deslindes con su antecesor, colocaron al uribismo en la oposición política y perfilaron la construcción de un nuevo partido que lo agrupa, el

¹⁵ Bloque en el poder: “indica la unidad contradictoria particular de las clases o fracciones de clases dominantes en su relación con una forma particular de Estado” (Poulantzas, 1969, pp. 302-303). El bloque lo componen fracciones de las clases dominantes y es la: Organización de la unidad conflictiva de la alianza en el poder y del equilibrio inestable de los compromisos entre sus componentes, cosa que se realiza bajo la hegemonía y dirección, en ese bloque, de una de sus clases o fracciones, la clase o fracción hegemónica (1979, p. 152).

¹⁶ Este proyecto de largo plazo, inscrito en el neoliberalismo, se denomina “confianza inversionista” (Suárez, 2010).

¹⁷ Si bien es cierto que en Colombia existe un problema crónico con la institucionalidad del régimen político, referido:

[A la] falta de un sistema de pesos y contrapesos que impida al poder ejecutivo ir más allá de lo que las reglas de juego político e institucional les permite, [es claro que] es el talante de quien detenta el poder el que termina imponiendo el curso de las cosas (Medellín, 2006, pp. 38-39).

¹⁸ En cuanto a las relaciones Colombia-Venezuela, se mencionan tres indicadores de mutua conveniencia: destriangulación de las relación Colombia-Venezuela con Estados Unidos, interés compartido en el acercamiento entre América Latina y el Caribe —así fuera de modo distinto— y urgencia de ambos en poner fin a la confrontación armada colombiana (Ramírez, 2013, pp. 52-53).

Centro Democrático, erigido con el propósito de disputarle escaños a la Unidad Nacional en el Congreso y participar en la contienda presidencial de 2014. El gobierno Santos, sin embargo, revela continuidades y complementos con Uribe, como son, el apego al neoliberalismo como política económica rectora, la política de desindustrialización de la economía nacional, políticas dirigidas a las firmas de TLC, política social asistencialista vía programas presidenciales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, entre otros, y énfasis en el extrativismo; aun así, el viraje hacia los diálogos significó para el gobierno respaldo internacional y se asoció como el mejor complemento para consolidar la superioridad militar en el campo de batalla, generando una percepción de confianza para la inversión.¹⁹ Santos, desde una perspectiva integral, apunta a consolidar el proyecto de los sectores dominantes, de los grupos económicos y del gran capital en el país, al recuperar la iniciativa de la “derecha tradicional” en materia política y económica (González, 2014, mayo 16). Santos representa un gobierno de transición hacia el fin del conflicto armado sin pérdida de conducción política de la derecha tradicional.

En el ámbito de política exterior, en el continente se cuenta con un ambiente favorable a los diálogos. América Latina, en las últimas décadas, ha mostrado cambios políticos, protagonismo de los sectores de izquierda, creciente movilización social proclive a las transformaciones y emergencia de un incipiente bloque de gobiernos independientes, y un espectro más amplio de “gobiernos progresistas”. En estas condiciones, cualquier posibilidad de lucha política desde una perspectiva de izquierda, tiene hoy más garantías y aliados continentales que en cualquier otro momento del pasado cercano.

[253]

2. La mesa de diálogos y la perspectiva de acuerdos

Con base en lo establecido en el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, que fijó los lineamientos y mecanismos de la mesa de diálogos entre el gobierno y las FARC-EP, la negociación contempla: principios de desarrollo y democracia, en que la paz es un vehículo para lograrlos; disposiciones generales que la definen como una negociación directa e ininterrumpida, un proceso sujeto a evaluaciones periódicas, en torno a una agenda expedita y adelantada en el menor tiempo posible, establece países, apoyos y acompañantes; y una

¹⁹ Tras la presentación de resultados de la investigación *¿Qué ganará Colombia con la paz?*, Jorge Alberto Restrepo, dijo a la Agence France-Presse (AFP): “Si en Colombia termina el conflicto y cesa la violencia, muy rápidamente podríamos aumentar la tasa de crecimiento en dos puntos en un plazo de cinco años y de cuatro puntos más en 15 años” (Navarro, 2014, febrero 11).

agenda cerrada de seis puntos con sus respectivos subpuntos —a) política de desarrollo agrario integral, b) participación política, c) fin del conflicto, d) solución al problema de drogas ilícitas, e) víctimas, f) implementación, verificación y refrendación—; reglas de funcionamiento determinadas para llevarla a cabo, que incluyen número definido de miembros —participan en la mesa 10 personas por delegación, de los cuales 5 son plenipotenciarios y voceros. Las delegaciones estarán conformadas hasta por 30 representantes—, mecanismos indirectos de participación de la sociedad civil y el principio “nada está acordado hasta que todo este acordado” (Gobierno y FARC-EP, 2012, p. 4).

[254] Al respecto de los mecanismos de participación de la sociedad civil, el acuerdo contempla un mecanismo de recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda a través de medios físicos o electrónicos, ha realizado varios foros temáticos en regiones del país y ha permitido la participación directa de las víctimas, escuchándolas en lo correspondiente al tema. Se destaca que los conceptos utilizados, la agenda limitada a 6 puntos y los mecanismos indirectos de participación, hablan de la correlación de fuerzas y se establece en un marco de realismo político. En primer lugar, los conceptos implícitos en la agenda, conceptos como “desarrollo rural integral”, por ejemplo, no se alejan de las formulaciones gubernamentales incluidas en el *Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”* (DNP, 2011). En segundo lugar, la agenda es limitada en tanto no recoge varios problemas de interés nacional como educación, salud, minería, entre otros; es decir, la agenda no contempla discutir el modelo económico, ni el modelo de Estado.²⁰ En tercer lugar, las limitaciones de la participación directa de actores sociales y políticos de toda la nación, anuncia que la opinión pública es el escenario predilecto de la controversia.

Esto permite pensar que la etapa inicial y secreta que antecedió el establecimiento de la mesa, fue un proceso de discusión en la que tuvieron peso las condiciones y capacidades reales de las partes, e indica que la construcción de la paz será tarea en un momento posterior al de establecimiento de los acuerdos (Jaramillo, 2013), es decir, la construcción de la paz iniciará con la puja en la implementación de acuerdos y verificación, en la que podrán participar “representantes de las partes y de sociedad según el caso” (Gobierno y FARC-EP, 2012, p. 3).

²⁰ Juan Manuel Santos afirmó en febrero de 2014, en campaña política, que: “No se discute el sistema político o el modelo económico sino las condiciones para que la guerrilla pueda desmovilizarse e ingresar en la vida democrática. Que cambien las balas por votos” (*El Colombiano*, 2014, febrero 23).

2.1 La estructura de oportunidades²¹ a la que refiere la mesa de diálogos

La mesa de diálogos se instala en un momento en que el Estado ha recuperado la iniciativa militar y la guerrilla se adapta a la estrategia del establecimiento, es decir, un momento en que la victoria para ninguna de las partes parece cercana. En este sentido, el diseño de la mesa y su alcance tiene los límites establecidos por el estado de la confrontación como imagen de la relación de fuerzas de los actores en contienda, en este caso, con relativa ventaja para el establecimiento. Como correlato, el diseño de las conversaciones ofrece oportunidades limitadas para las partes, es decir limitadas, porque no cuentan con las oportunidades que quisieran o pudieran obtener con una victoria sobre el adversario.

Tanto el Gobierno como las FARC-EP deben regirse por las reglas contenidas en el *Acuerdo general* y son los actores protagonistas de los diálogos. Los actores externos a la mesa, es decir, los que no tienen participación directa en las conversaciones, tienen limitaciones estructurales no solo de información sino de oportunidad para actuar sobre los diálogos de paz, están condicionados a los actores de la mesa y se valen entonces de la opinión pública, la movilización social y recursos políticos diferenciados, para interactuar con el proceso de diálogo.²²

[255]

Esta doble cara de límites y oportunidades responde a la composición política del Estado y a la coyuntura política como tal, apareciendo como una estructura de oportunidades para múltiples actores,²³ que se establece

²¹ La estructura de oportunidades políticas aquí consideradas corresponden al enfoque de “estatismo dinámico”, referida a la idea de que:

El sistema político entero es el que se ve sometido a cambios que modifican el medio en el que se mueven los actores sociales, al menos lo suficiente como para ejercer cierta influencia sobre el inicio, las formas y los resultados de la acción colectiva (Tarrow, 1999, p. 76).

La movilización varía con las oportunidades que el sistema ofrece, a medida que surgen o desaparecen nuevos aliados, cambian las alineaciones políticas y las élites cierran filas o se fragmentan.

²² Entre los casos que evidencian esta externalidad están, la revelación de las coordenadas de recogida en el desplazamiento de miembros de las FARC-EP a La Habana por cuenta de Uribe, el caso que involucró al hacker Andrés Sepúlveda, asesor de la campaña presidencial de Óscar Iván Zuluaga; las múltiples acciones colectivas populares que demandan participación en la mesa de diálogos como son el Congreso para la Paz de abril de 2013; y las Constituyentes por la Paz impulsadas por la Marcha Patriótica, entre otras.

²³ El enfoque dinámico de Sidney Tarrow (1999, p. 95-97) considera el choque entre grupos y sus antagonistas, crea patrones de acción colectiva que generan oportunidades para otros: oportunidades como consecuencia de sus propias acciones, ampliación de oportunidades como consecuencia de la acción de otro grupo, creación de oportunidades para sus oponentes y creación de oportunidades para grupos o élites encuadrados dentro del sistema.

en torno a tres patrones de inestabilidad contenidos en el diseño de la mesa de diálogos: en primer lugar, escasos mecanismos de participación para los sectores afectados por el conflicto armado, la sociedad civil y los partidos políticos, y representación en la comisión negociadora del gobierno de gremios y Fuerza Pública. La participación indirecta de la sociedad civil representa en realidad una desigual participación de los actores sociales del país y de los aparatos institucionales del Estado, en dirección de mayor centralización en la fracción hegemónica del bloque en el poder. De las conversaciones de paz están informados quienes participan directamente y el resto de los sectores de la sociedad civil cuentan, en principio, con los mecanismos de difusión formales que la mesa a definido —página web, declaraciones públicas de los negociadores, comunicados públicos, documentos sobre acuerdos, entre otros—.

[256] En segundo lugar, el conocimiento imperfecto²⁴ del desarrollo de los diálogos hace que los costos de información se incrementen para la sociedad civil, es decir, que para saber del estado de la discusiones, los acuerdos y desacuerdos, ha de tender la ciudadanía que alinearse con las partes en la mesa de diálogos, constituyéndose en una limitación y en una oportunidad para los escépticos o contrarios a la mesa.²⁵ No solo es una limitación la ausencia de espacios de participación directa, sino también la falta de información necesaria para opinar, discutir y disponerse al respaldo o al rechazo del proceso de conversaciones. Esta debilidad no solo está asociada con la mesa de La Habana, la cual requiere construir un respaldo progresivo, abierto y amplio, sino también puede comprometer la propia gobernabilidad, específicamente el factor de opinión pública, que termina por ofrecer un escenario ideal para los “enemigos de la paz”. Este aspecto es el *cuello de botella* del actual gobierno cuyos problemas de comunicación gubernamental, acción gubernativa (Fandiño, 2014, mayo 19) y de organización de la Unidad Nacional, han sido una preocupación permanente.

²⁴ Falta de información completa que altera la estructura de preferencias del ciudadano y, por ende, la decisión última conforme al cálculo racional. La información necesaria para la toma de decisiones es costosa, en el sentido de que se deben utilizar recursos escasos para obtenerla y asimilarla (Downs, 1992, pp. 98-99).

²⁵ Se entiende aquí, con las oportunidades políticas de Tarrow (1999), que los actores pueden crear oportunidades para los adversarios así como para sí mismos, en un proceso dinámico de conflicto social. En consecuencia, la oportunidad contiene el interés propio de cada actor objeto de oportunidad, a partir del cual diseña o ajusta su estrategia en interacción dinámica con la de sus oponentes. Un planteamiento similar esta formulado en Jessop (1999), a partir de la perspectiva crítica, tras el concepto de selectividad estratégica del Estado.

En tercer lugar, los diálogos en medio del conflicto, partiendo del principio de que “nada está acordado hasta que todo este acordado”, constituye otro factor de inestabilidad. Este principio de funcionamiento de la mesa de diálogos permite que con cada acción unilateral de gran impacto de los grupos en contienda, se agudicen las tensiones en la mesa y la opinión pública se active contra la legitimidad del proceso en su conjunto. Un caso emblemático, que evidencia las tensiones en la mesa a partir de acciones del adversario, fue el ocasionado por la retención del general Rubén Darío Alzate en noviembre de 2014, en que se suspendieron los diálogos por parte del Gobierno nacional (Semana, 2014, noviembre 17). Más allá de lo anterior, negociar en medio del conflicto fue la fórmula con que el Gobierno se propuso hacer consenso al interior del Estado, especialmente con los sectores políticos y de la Fuerza Pública, escépticos de esta iniciativa.

Un caso emblemático de inestabilidad como creador de oportunidades políticas fue la reelección presidencial de Santos, pues los diálogos de paz se alinearon con la reelección a partir del diseño de campaña, que en segunda vuelta polarizó la opinión con la diada guerra o paz. En manos de Santos los diálogos de paz significaron reelección y, por tanto, una oportunidad para instrumentarlos en función de recomponer las alianzas al interior del bloque en el poder y consolidar un proyecto independiente del uribismo. En este orden, los diálogos son un proceso político de amplias oportunidades en el que la política no viene con la dejación de armas de las FARC-EP, la política ha iniciado con la propia mesa y el campo de las estrategias está establecido.

[257]

Consideraciones finales

Las razones de la mesa de diálogo atienden, en primera medida, a la realidad de la guerra, en la cual el Estado recuperó la iniciativa militar con la política de seguridad democrática y años después la guerrilla se reacomodó y ajustó su estrategia, estableciendo un estado de cosas en el que el triunfo militar no está cerca para ninguno de los bandos. En segunda medida, atienden a un momento de recuperación de la lucha social e intensa actividad política de los movimientos sociales, factor que va de la mano con la posibilidad de configurar un nuevo escenario de participación política y de cambios en el país, de la mano de la construcción de una paz estable y duradera. Finalmente, el restablecimiento y consolidación de las relaciones política y diplomáticas con el vecindario, contribuye al buen ambiente para la mesa de diálogos. Por otro lado, la recomposición del bloque en el poder en el periodo Santos, visto a la luz de una imagen de los resultados en las elecciones legislativas 2014, indica la construcción y consolidación de un

proyecto independiente al uribismo y hegemónico en el bloque, que a su vez representa oportunidades que favorecen a Santos y con él a los diálogos de paz.

La mesa de diálogos tal como está confeccionada, con sus antecedentes, razones y entorno, configura una estructura de oportunidades políticas afincada en la inestabilidad de la mesa de diálogos. Los factores de inestabilidad y, por ende, de oportunidad para los distintos actores sociales y políticos son: escasos mecanismos de participación de la sociedad civil, conocimiento imperfecto y diálogos en medio del conflicto. A partir de esta estructura, los actores institucionales y extra institucionales hacen política desde la mesa de diálogos y con los diálogos de paz, convirtiéndolos en un espacio que contribuye a reorganizar el espectro político del país.

Referencias bibliográficas

1. Agredo Jiménez, Érica. (2012). Marco de impunidad en la justicia transicional. Caso Bloque Calima en el departamento del Cauca. (Tesis inédita de maestría), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

[258] 2. Archila, Mauricio. (2005). Desafíos y perspectivas de los movimientos sociales en Colombia. En: Cárdenas, Miguel (coord.). *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis* (pp. 155-172). Bogotá, D. C.: Fescol.

3. Archila, Mauricio. (2008). Los movimientos sociales (1958-2006). En: Ocampo, José Fernando (ed.). *Historia de las ideas políticas en Colombia* (pp. 345-176). Bogotá, D. C.: Taurus.

4. Ávila, Ariel Fernando. (2008). FARC: dinámica reciente de la guerra. *Arcanos*, 14, pp. 4-23.

5. Bresser, Luiz. (1998). La reforma del Estado de los años 90. Lógica y mecanismo de control. *Desarrollo Económico*, 38 (150), pp. 517-550.

6. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). (2009). La protesta social 2002-2008: en cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez. Informe especial. Recuperado de http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10&Itemid=117&lang=es

7. Dávila, Andrés y Chávez, Juliana. (2004). Transformación militar en medio de un conflicto agravado. En: Red de Estudios de Espacio y Territorio. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (pp. 197-211). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional, RET.

8. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Bogotá, D.C.: DNP

9. Downs, Anthony. (1992). Teoría económica de la democracia. En: Batlle, Albert (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 93-111) Barcelona: Ariel.
10. Duarte, Carlos (2013). La Minga de Resistencia Social y Comunitaria. Construcción de un proyecto de movilización popular, bajo lógicas de articulación intersectorial. (Tesis inédita de maestría), Universidad ICESI, Cali.
11. Echandía, Camilo. (2004). Evolución reciente de la geografía del conflicto armado colombiano. En: Red de Estudios de Espacio y Territorio. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (pp. 151-181). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional, RET.
12. Echandía, Camilo. (2008) El fin de la invulnerabilidad de las FARC. El estado actual del conflicto armado en Colombia. *Nueva Sociedad*, 217, pp. 4-13.
13. Echandía, Camilo. (2011) Situación actual de las FARC: un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011). *Fundación Ideas para la Paz*. Recuperado de <http://archive.ideaspaz.org/images/Situacion%20FARC%20web.pdf>
14. *El Colombiano*. (2014, febrero 23). Santos dice que no negociará modelo de Estado con las FARC. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/santos_dice_que_no_negociara_modelo_de_estado_con_farc_en_la_habana-NWEC_283428
15. Fandiño, Fabio. (2014, mayo 19). Por hacer campaña Santos no gobernó. *La Opinión*. Recuperado de http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=441401&Itemid=93#.VHKRuYXtMxA
16. Gallardo, Helio. (1990). *Fundamentos de formación política. Análisis de coyuntura*. San José de Costa Rica: DEI.
17. García, Juan Carlos. (2009). Gramsci y el análisis de coyuntura. En: Herrera, Miguel Ángel. *Hegemonía y contra hegemonía en la subregión Andino-Amazónica* (pp.105-116). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
18. Giraldo, Javier. (2003). Paramilitarismo en Colombia, ayer y hoy. Recuperado de <http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article77>
19. Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP. (2012). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Mesa de Conversaciones*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflict.pdf>
20. González, Carlos A. (2014, mayo 16). Reelección, recomposición de la derecha “pura y dura” y oportunidad para la izquierda. *Colombia-Informa*, Recuperado de <http://www.colombiainforma.info/politica/>

seccion-politica/1451-reeleccion-recomposicion-de-la-derecha-pura-y-dura-y-oportunidad-para-la-izquierda

21. Gow, David y Jaramillo, Diego. (2013). *En minga por el Cauca: el gobierno del taita Floro Tunubala (2001-2003)*. Bogotá, D. C.: Unicauca - Unirosario.

22. Gramsci, Antonio. (1977). Análisis de situaciones. Las relaciones de fuerza. En: *Escritos políticos (1917-1933)* (pp. 342-350). Buenos Aires: Pasado y Presente.

23. Granada, Soledad; Restrepo Jorge y Vargas, Andrés. (2009). El agotamiento de la política de seguridad democrática: evolución y transformaciones recientes en el conflicto colombiano. Restrepo, Jorge y Aponte, David (eds.). *Guerra y violencia en Colombia* (pp. 27-124). Bogotá, D. C.: Pontifica Universidad Javeriana.

24. Granada, Soledad y Sánchez, Camilo. (2009). Correlación de fuerzas en disputa de guerras civiles: una aplicación al caso colombiano. Restrepo, Jorge y Aponte, David (eds.). *Guerra y violencia en Colombia* (pp. 233-272). Bogotá, D. C.: Pontifica Universidad Javeriana.

25. Jaramillo, Sergio. (2013). La paz territorial. Alto comisionado para la paz. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La_Paz_Territorial_version_final.pdf

26. Jessop, Bob. (1985). *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy*. Macmillan. Recuperado de <http://bobjessop.files.wordpress.com/2013/11/jessop-poulanzas.pdf>

27. Jessop, Bob. (1999). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25 (1-2), pp. 1-37.

28. Medellín, Pedro. (2006). *El presidente sitiado. Ingoberabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá, D. C.: Planeta.

29. Mora, Giovanni. (2010). Memorias, pluralidad y movimiento social: La experiencia del MOVICE. (Tesis inédita de Maestría). Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

30. Navarro, Ariela. (2014, junio 11). El fin del conflicto armado aumentaría crecimiento de Colombia. *Nuevo Herald*. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/noticias /mundo/america-latina/article2035319.html>

31. Osorio, Jaime. (2001). *Fundamentos del análisis social. Realidad social y su conocimiento*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.

32. Poulantzas, Nicos. (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, D. F.: Siglo xxi.

33. Poulantzas, Nicos. (1979). *Estado, poder y socialismo*. México, D. F.: Siglo xxi.

34. Ramírez, Manuel. (1993). El análisis de coyuntura como metodología del análisis político. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 3, pp. 73-93.
35. Ramírez, Socorro. (2013). Colombia-Venezuela: ¿continuidad del cambio? *Cien Días*, 82, pp. 52-56.
36. Restrepo, Jorge; Spagat, Michael y Vargas, Juan Fernando. (2006). El conflicto en Colombia: ¿quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo (1988-2003). En: Gutiérrez, Francisco; Wills, María Emma y Sánchez Gómez, Gonzalo (coords.). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 506-540). Bogotá, D. C.: Norma.
37. Romero, Mauricio (ed.). (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá, D. C.: Nuevo Arcoiris.
38. Semana. (2010, septiembre 10). ¿Están cómodos los partidos en la Unidad Nacional? Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/estan-comodos-partidos-unidad-nacional/121726-3>
39. Semana. (2011, abril 28). Chile, Colombia, México y Perú emprendieron alianza del Pacífico. Recuperado de <http://www.semana.com/economia/articulo/chile-colombia-mexico-peru-emprendieron-alianza-del-pacifico/239055-3>
40. Semana. (2011, julio 20). Partido Verde, nuevo miembro de la Unidad Nacional. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/partido-verde-nuevo-miembro-unidad-nacional/243334-3>
41. Semana. (2014, noviembre 17). Santos suspende los diálogos de paz con las FARC. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-suspende-proceso-de-paz-en-cuba/409324-3>
42. Suárez, Aurelio. (2010). *Confianza inversionista. Economía colombiana, primera década del siglo xxi*. Bogotá, D.C.: Aurora.
43. Tapia, Luis. (1996). *Politización. Ensayos teórico-metodológicos para el análisis político*. La Paz: Cedes-UMSA.
44. Tarrow, Sidney. (1999). Estado y oportunidades: La estructuración política de los movimientos sociales. En: McAdam, Dough; McCarth, John y Zald, Mayer (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 71-99). Madrid: Istmo.
45. Valencia, León. (2009). La seguridad democrática en crisis. En: ¿El declive de la seguridad democrática? Observatorio del Conflicto Armado, Fundación Nuevo Arcoíris. Recuperado de http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5180-001_g.pdf