

Título Ponencia:

Aproximación a las Representaciones Hegemónicas sobre la paz en las Políticas Públicas de Paz en Colombia (1990 – 2006)¹.

Autor:

Julio César Alvear C*.

Equipo Investigador:

Investigador Principal: Julio César Alvear C.

Julio.alvear@correounivalle.edu.co

Co- investigadores: Wilson Delgado

Coinvestigador : Andrés Valderruten

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo describir las representaciones sociales sobre la paz en las políticas públicas formuladas sobre esta temática por los gobiernos en Colombia durante el periodo 1990-2006², describiendo los principales aspectos de éstas en los gobiernos de César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (2002-2006). Es importante resaltar que este documento no aporta elementos analíticos ni evaluativos sobre las políticas públicas de paz. La base conceptual para el desarrollo de esta investigación fueron las siguientes tres tipologías de violencia de Johann Galtung (1969): directa, estructural y cultural. Así mismo, se instrumentalizaron las siguientes categorías conceptuales: Resolución pacífica de conflictos, Seguridad humana, Derechos Humanos (DD.HH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH). Este análisis descriptivo evidenció la continuidad

¹ La presente ponencia es preparada para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013 y es el resultado de la primera fase del proyecto de investigación denominado: Representaciones Sociales y Políticas Públicas de Paz en Colombia. Periodo 1991 – 2008, financiado por la Universidad Santo Tomás, Vicerrectoría Universidad Abierta y a Distancia CAU Cali, desarrollado por el Semillero de Investigación para la Paz (SIPAZ) con el apoyo académico del Grupo de Investigación 'Gestión y Políticas Públicas' (Categoría A Colciencias) de la Universidad del Valle.

*Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle, Especialista en Cultura de paz y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Javeriana Cali, Máster en DD.HH y Democracia Especialidad Política Pública de FLACSO México, Doctorando en Gestión de la Paz y los Conflictos Universidad de Granada España. Docente del programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle.

² En el caso de la administración de Álvaro Uribe Vélez, sólo se tomó su primer periodo de gobierno.

de los lineamientos de política pública relacionados con los programas económicos de ajuste estructural, donde el logro de la paz ha sido visto desde diferentes perspectivas: para el gobierno de César Gaviria la paz es el resultado del crecimiento económico, mientras para la administración de Ernesto Samper, la paz se lograba a través del equilibrio entre el crecimiento económico y la política social. Por otra parte, con una misma lógica pero con estrategias opuestas, para los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe la paz es la que garantiza el desarrollo económico. En suma, la representación hegemónica sobre la paz se articula al paradigma del libre mercado, en el que la paz de los hombres es la consecuencia lógica de "la paz de los mercados".

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas de paz, violencia, representaciones sociales, Derechos Humanos (DD.HH), Derecho Internacional Humanitario (DIH).

ABSTRACT

This document aims to describe the social representations of peace in public policy related to this issue made by governments in Colombia during the period 1990-2006, describing the main features of the administrations of César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana and Alvaro Uribe (2002-2006). The following three types of violence by Johann Galtung (1969) were the conceptual basis for the development of this research: direct, structural and cultural. Likewise, Peaceful Conflict Resolution, Human Security, Human Rights and International Humanitarian Law were the conceptual categories of this research. This descriptive analysis showed the continuity of public policy guidelines related to economic structural adjustment programs, where the achievement of peace has been viewed from different perspectives: for the government of César Gaviria, peace was the result of economic growth, while for the administration of Ernesto Samper, peace was achieved through a balance between economic growth and social policy. Moreover, for government of Andres Pastrana and Alvaro Uribe, with the same logic but with opposite strategies, peace was the guarantee of economic development. In summary, the hegemonic representation on peace articulates the free market paradigm, in which the peace of mankind is the logical consequence of "peace of the markets".

KEY WORDS

Public policy of peace, violence, social representations, Human Rights, International Humanitarian Law.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia de 1991 contempla en su documento 22 que "la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento", por tanto es un mandato constitucional y un imperativo moral debido al impacto del conflicto armado sobre el capital humano, la infraestructura y las finanzas públicas de la nación, ya que la consecución de la paz es una política de Estado. ¿Qué significa la paz? La paz en este documento es entendida como ausencia de violencia directa (la cual incluye la agresión física, moral, psicológica y la guerra), la violencia estructural (es aquella relacionada con los elementos constitutivos de las relaciones de poder, de la cual hace parte la exclusión política, cultural, económica y social) y la violencia cultural (conjunto de valores, tradiciones y representaciones que tienen un carácter de principio ordenador y que justifican las manifestaciones de la violencia directa y estructural). De tal manera que la violencia es todo lo que obstaculiza el pleno desarrollo del potencial humano (...) (Galtung, 2003), por el contrario, la paz es todo aquello que permite el pleno desarrollo de las potencialidades humanas. Es así que los gobiernos deben responder a las demandas de paz de los ciudadanos y grupos de interés, a través de políticas públicas que intenten combatir la violencia en sus diferentes expresiones. Sin embargo, estas políticas están condicionadas por el enfoque y representación de los actores que las diseñan³. Es así que para algunos gobiernos, la paz puede ser sólo ausencia de violencia directa, estructural o cultural, mientras que para otros la paz es una condición necesaria para el logro del bienestar de la población.

Al estudiar la historia post Constitución Política de 1991 se encuentra que los gobiernos han desarrollado diversas apuestas estratégicas para responder a las demandas ciudadanas y corporativas de paz, las cuales están enunciadas de manera explícita o implícita en las Leyes de la República, los Decretos presidenciales, los Planes Nacionales de Desarrollo, los Documentos Conpes, los programas de gobierno y los diversos documentos oficiales que orientan la política pública en esta materia. Es así, que este documento a partir de un enfoque histórico-narrativo y del uso de fuentes primarias y de técnicas de investigación cualitativa como el análisis de fuentes documentales, tiene como **objetivo describir las representaciones sociales hegemónicas expresadas en las políticas públicas de paz formuladas en Colombia después de la Constitución Política de 1991 hasta el año 2006.**

³ En el diseño de la política pública es importante tener en cuenta la representación que tienen los actores diseñadores de la misma, frente a una situación socialmente problemática. Esta representación del problema está condicionada por supuestos ideológicos, teóricos y políticos que determinan las causas del problema, sus consecuencias y por ende, sus posibles soluciones, evidenciando que las políticas públicas no son neutrales, y que por lo contrario, representan una determinada concepción del mundo y la realidad que se expresan en un paradigma dominante.

Para la consecución del objetivo enunciado, este documento está dividido en cuatro partes. En la primera se señala el problema de investigación y su justificación, en la segunda se definen los aspectos metodológicos y teórico-conceptuales orientadores; en la tercera se procederá a describir las políticas públicas de paz formuladas por los gobiernos de César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006). De tal manera que a partir de tres categorías conceptuales se evidenciarán las disposiciones gubernamentales que responden al fenómeno de la violencia directa, estructural y cultural. En la cuarta y última, se señalan los principales hallazgos de esta investigación.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La pregunta orientadora de la investigación es **¿cuáles son las representaciones sociales hegemónicas de la paz expresada en las políticas públicas que en esta materia se han formulado en Colombia después de la Constitución Política de 1991?** Este interrogante se fundamenta en algunas evidencias empíricas y análisis académicos, que indican que en Colombia los gobiernos posteriores a la Constitución Política de 1991 orientaron sus esfuerzos en materia de política pública de paz en dos perspectivas: La primera se fundamentaba en los “diálogos de paz” con la insurgencia (guerrillas) y contrainsurgencia (paramilitares); la segunda se focalizaba en la “derrota militar” de dichos actores. En este sentido, pareciera que en Colombia la representación hegemónica de los gobiernos sobre la paz se reduce a la ausencia de guerra o a la ausencia de violencia directa.

Por otra parte, la importancia de esta investigación radica en que está estrechamente relacionada con la realidad social, ya que aporta conocimiento sobre las representaciones sociales sobre la paz y su influencia en los procesos de cambio en la implementación de las políticas públicas en esta materia y sus efectos en el bienestar. De forma complementaria, es claro que si se indaga sobre el proceso y los mecanismos sobre los cuales se sustenta la idea de paz en las disposiciones gubernamentales, probablemente se podrían diseñar estrategias que interroguen e interpelen este tipo de concepciones y por ende, las relativicen en pro de construir una sociedad más pacífica y equitativa.

2. METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1 Metodología

El presente documento se fundamenta en una **investigación descriptiva** ya que su objetivo central es especificar a partir de unas categorías conceptuales determinadas, las características del fenómeno estudiado; en este caso en particular, se busca describir las representaciones sociales sobre la paz en las políticas públicas (Rodríguez, Carvajal, 1999). Por otra parte, el enfoque seleccionado es el **histórico narrativo** donde los procesos de interacción políticos, económicos y socio-culturales son “postulados como los determinantes o

activantes de otros procesos o fenómenos vinculados y subsecuentes en el tiempo histórico” (Sauto, 2003, p. 113). De esta manera, la utilización de este enfoque de investigación permitirá describir e inferir consecuencias de las representaciones sobre la paz en las políticas públicas. La metodología de investigación es **cualitativa**, ya que indaga por el sentido y significado que los gobiernos le otorgan a la paz.

Para construir la evidencia empírica se seleccionaron fuentes primarias que permitieran indagar sobre las representaciones sociales de la paz; una vez analizadas las diversas fuentes se optó por reducirlas a los Planes Nacionales de Desarrollo⁴-PND (1990-2006), los Documentos Conpes⁵ (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (1990-2006) y las Leyes de la República⁶ 1990-2006. A su vez, dentro del universo de estos documentos sólo se analizaron aquellos que de manera explícita intentaban dar respuesta en el ámbito nacional a los problemas de violencia directa, estructural y cultural. Igualmente se consultaron fuentes documentales secundarias como publicaciones seriadas del periodo 1990 - 2006, investigaciones académicas e información hemerográfica. Debido al amplio número de fuentes encontradas, la selección de éstas fue objeto de depuración constante con el objetivo de focalizar su pertinencia a la unidad de análisis⁷ (Véase el Gráfico No. 1):

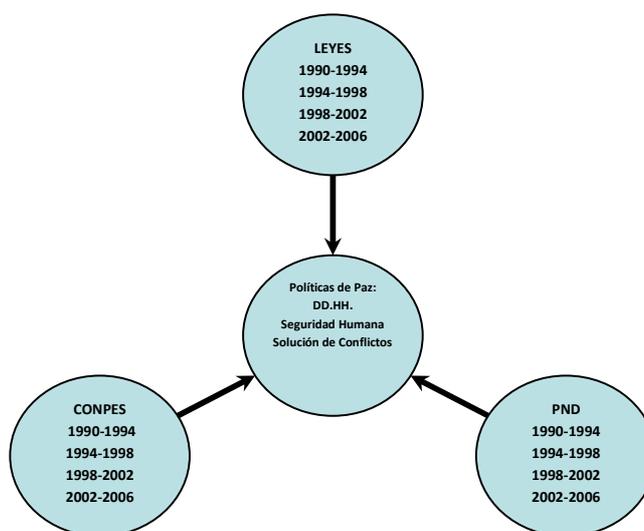
⁴ Según el documento 339 de la Constitución Política de Colombia de 1991 “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”.

⁵ Un documento Conpes es el instrumento técnico de coordinación de las políticas generales, en el cual se efectúan recomendaciones y orientaciones para los planes de desarrollo. Por otra parte, es importante señalar que el “Consejo Nacional de Política Económica y Social — Conpes — fue creado por la Ley 19 de 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales” [Tomado de: <http://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx> (visitado en enero 12 de 2011)]

⁶ Las Leyes de la República determinan el carácter coercitivo de la Política Pública, de allí su obligatorio cumplimiento y su carácter vinculante.

⁷ El criterio que se utilizó para el proceso de decantación fue buscar diferentes enfoques sobre el problema de la violencia en Colombia. Es en este contexto que la revisión de fuentes hemerográficas permitió hacer seguimiento a la formulación de la política pública de paz en los gobiernos estudiados.

Gráfico No. 1
Ruta estrategia metodológica



Fuente: Elaboración propia.

2.1.1. Alcances y limitaciones

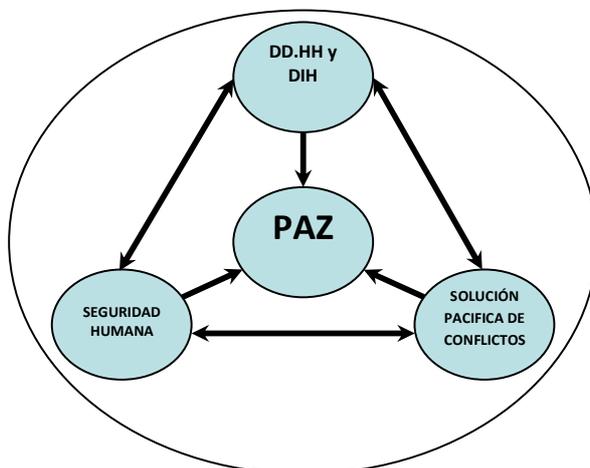
Este documento no pretende evaluar las políticas públicas de paz, ya que el objetivo es describir en la formulación de éstas las representaciones sociales hegemónicas de la paz. Así las cosas, para interpretar los datos se advierten dos dificultades: Por un lado, no se consultaron algunas fuentes que contribuirían a la descripción del objeto de estudio, tales como los decretos presidenciales, sentencias de la Corte Constitucional, informes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y entrevistas (semi-estructuradas y en profundidad) a los formuladores de la política. Debido que este documento es el resultado de la primera fase de un proyecto de investigación y un insumo para desarrollar una segunda fase, en la cual se realizará un análisis de actores claves tanto en la formulación como en la implementación de la política, para posteriormente proponer líneas estratégicas que impulsen una política pública en este tema en Colombia.

2.2. Marco teórico

Esta investigación parte de los siguientes supuestos teóricos y conceptuales. Se entiende por violencia **“todo lo que obstaculiza la plena realización del potencial humano, tanto física como mentalmente”**. La cual, según Galtung (1969) tiene las siguientes tres tipologías: directa, estructural y cultural. La primera tiene en la guerra su máxima expresión, e incluye las agresiones físicas y morales, mientras la violencia estructural “emana de los elementos constitutivos de las relaciones de poder” (Ferre, 2004, p. 198) que se expresan en las interacciones sociales donde éste se ejerce de forma relacional, y la tercera se expresa en un conjunto de valores, principios y representaciones que constituyen el imaginario colectivo y que en parte, legitiman las anteriores expresiones de violencia (Galtung, 1969, 1998, 2003; Molina y Muñoz, 2004; Ferre: 2004).

A partir de lo anterior, la paz se entiende como **“todo aquello que permite la plena realización de las potencialidades humanas”**, es así que todo acto humano que contribuya a la supresión de la violencia en sus diferentes expresiones es entendido como un acto de paz. Por tanto, la paz no es un objetivo en sí misma, sino el resultado de un proceso que requiere retroalimentación y reconfiguración de los intereses de los diferentes actores, que redunde en el mejoramiento de las condiciones materiales, mentales y simbólicas para la realización de las potencialidades humanas⁸.

Gráfico No. 2
Condiciones para la paz



Fuente: Elaboración propia

⁸ Tal como lo argumenta Alvear (2008), la garantía por parte del Estado y la sociedad del paradigma de los DD.HH y el DIH, la seguridad humana y la resolución pacífica de los conflictos sociales son medios e imperativos categóricos en la búsqueda de la paz.

De forma complementaria, la paz está estrechamente vinculada a su contexto histórico, “podríamos decir que en todas las culturas (lenguas) existe una conceptualización de la Paz, en todos los ámbitos geográficos y momentos históricos” (Muñoz, 2004, p. 27), luego cada comunidad o sociedad ha fijado un conjunto de creencias, normas, representaciones y sentimientos comunes sobre la paz o **representaciones sociales sobre la paz**, tal como lo afirma Araya (2002, p. 11):

Las representaciones sociales son sistemas cognitivos en los que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias, valores y normas que suelen tener una orientación actitudinal positiva o negativa (...) que definen la llamada conciencia colectiva, la cual se rige con fuerza normativa en tanto instituye los límites y las posibilidades de la forma en que las mujeres y los hombres actúan en el mundo.

En el caso concreto de esta investigación, **las representaciones hegemónicas sobre la paz** determinan las respuestas de los gobiernos a través de políticas públicas a las demandas sociales de paz. Se hace necesario entonces definir qué se entiende en esta investigación como política pública de paz.

Existen diversas definiciones de **políticas públicas**, la primera de ellas advierte que éstas son programas de acción gubernamental resultantes de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico (Meny-Thoenig, 1992, p. 7). Knoepfel (2003, p. 28) complementando esta definición, considera que una política pública es:

(...) una concatenación de decisiones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión.

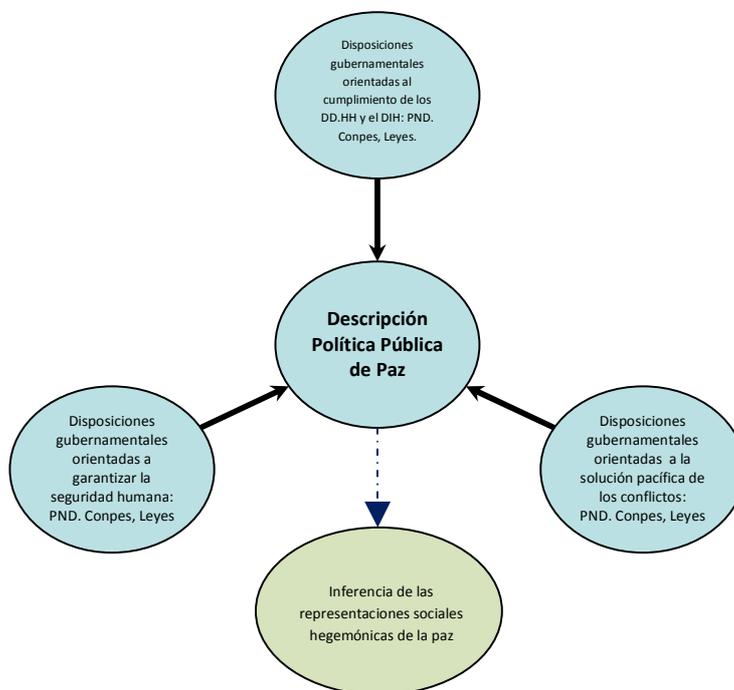
A pesar de las múltiples definiciones de la noción de política pública se pueden extraer elementos comunes que nos indican que ésta se diseña por parte de las autoridades gubernamentales cuando en el entramado social existe una situación que se exacerba y se convierte en problemática para la ciudadanía o el resto de los grupos de interés. No obstante, este enfoque reactivo de la política

pública no significa que su diseño no pueda tener un carácter proactivo o de largo plazo. De igual forma, la inacción estatal también es una política pública. Por otra parte, los autores antes señalados hacen referencia a que no solamente el sector público gubernamental interviene en el ciclo de la política pública (formulación, diseño, implementación y evaluación), sino que dado el proceso de reconfiguración del capitalismo y el Estado a partir de la década de 1970, el sector privado y el sector público no estatal también intervienen en las políticas públicas. De tal manera que para este documento se define como **política pública de paz** un curso o cursos de acción gubernamental consciente, deliberada y planificada que tiene por objeto desarrollar iniciativas estatales que respondan al problema de la violencia directa, estructural y cultural, con el objeto de modificar el comportamiento de los grupos sociales o autores que la generan.

2.2.1 Modelo analítico

Con el objeto de describir las representaciones sociales en las políticas públicas de paz, se ha definido el siguiente modelo analítico:

Gráfico No. 3
Modelo Analítico:
Representaciones en las políticas públicas de paz



Fuente: Elaboración propia.

Se parte entonces del supuesto teórico que a partir de las disposiciones gubernamentales expresadas en las Leyes de la República y los Planes Nacionales de Desarrollo, los cuales tienen un carácter coercitivo, vinculante y legitimador de la política pública. De igual forma los documentos CONPES cumplan una función de orientación estratégica de la política pública. Con el objeto de hacer operativo el modelo, se definieron las siguientes variables: Los DD.HH y DIH, la seguridad humana y la solución pacífica de los conflictos. La selección de éstas obedece a que son tres formas de acción gubernamental para combatir la violencia en las tipologías antes señaladas.

3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994)

Luego del asesinato de Luis Carlos Galán en 1989 por parte de una coalición entre el narcotráfico, paramilitarismo y sectores de la dirigencia política tradicional, César Gaviria asume las banderas del Nuevo Liberalismo. Tras ganar la consulta popular de su partido se convierte en el candidato único del liberalismo a la presidencia de la República, siendo elegido con el 47.81% de los votos⁹. Durante su campaña a la presidencia, Gaviria presentó a la ciudadanía unas propuestas focalizadas en la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico con énfasis en la apertura e internacionalización de la economía, la descentralización político-administrativa y la modernización del Estado¹⁰. En materia de política social propone desarrollar programas de nutrición para menores entre siete y catorce años, fortalecer la medicina preventiva e inversión en la educación y la salud (El Tiempo, 1990f).

Por otra parte, respecto a la política de vivienda, plantea mantener el UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante), entregar subsidios a los estratos de menores ingresos y abaratar el precio con inversión privada y tecnología más moderna (El Tiempo, 1990c). Gaviria también se compromete con el combate al terrorismo y al narcotráfico, fortaleciendo el sistema nacional de inteligencia, la investigación y el juzgamiento de los miembros de los carteles de narcotráfico, para lo cual propone la adopción de una legislación especial contra este

⁹ En las mismas elecciones se le consultó a los colombianos (séptima papeleta) sobre la aprobación de una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que tenía como objetivo diseñar una nueva carta constitucional que le permitiera al país superar el clima de violencia de la década de los años 80 y realizar las reformas institucionales necesarias para la implementación de las políticas neoliberales.

¹⁰ En su discurso de posesión como presidente, César Gaviria afirmó: "Sólo las naciones que exportan son capaces de superar sus crisis. La apertura es eso, un proceso dinámico de modernización apoyado por el crecimiento de las exportaciones y destinado a garantizarnos un puesto en el mercado mundial. Exportar más, importar más, producir más, hacer más rica nuestra economía, y así generar más empleo" (Gaviria, 1990).

flagelo¹¹. Asimismo, para combatir la guerrilla propone como estrategia “recuperar para las fuerzas armadas el monopolio legítimo y exclusivo de la fuerza y la violencia”, de igual forma, diseña una estrategia de diálogo con los insurgentes y entrega de armas sin concesiones¹² (El Tiempo, 1990a, 1990b, 1990d).

Este gobierno adoptó el PND denominado “**Revolución Pacífica**” 1990-1994, el cual tenía como meta la realización de las reformas estructurales necesarias para adoptar el nuevo modelo de apertura económica. Así como, crear las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios en el marco de un escenario macro económico equilibrado a través del fortalecimiento de la infraestructura social, física, ciencia, tecnología y medio ambiente (DNP, 1991).

3.1.1. DD.HH y DIH

Ni en el PND ni en los documentos Conpes se encontraron referencias explícitas a acciones gubernamentales relacionadas con los DD.HH. Sin embargo, en materia legislativa entra en vigencia la nueva Constitución Política de 1991 (CPC) que reglamentó aspectos relacionados con los DD.HH. Así como, recogiendo el espíritu del Estado Social de Derecho, incluyó un capítulo dedicado a los derechos fundamentales (CPC, Cap. I) y otro a los derechos sociales, económicos y culturales (CPC, Cap. II). Igualmente le dio un carácter vinculante a los tratados internacionales de DD.HH ratificados por Colombia (CPC, Art. 119); adicionalmente creó la Corte Constitucional y la Acción de Tutela (Art. 86) como mecanismos de garantía de los derechos fundamentales de las personas. Por último, la CPC le asignó al Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo) la “guarda y protección de los DD.HH (CPC, Art. 118).

La actividad legislativa en relación con los DD.HH durante el gobierno de Gaviria, permitió la entrada en funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, la ratificación de un buen número de tratados internacionales para proteger los derechos de los niños y las comunidades indígenas, así como algunos tratados relacionados con derechos laborales (seguridad en el trabajo y derechos de los trabajadores inmigrantes). Finalmente, se promulgó una ley para garantizar los derechos a las mujeres cabeza de hogar.

Durante este periodo se observa que la acción gubernamental en materia de DD.HH y DIH fue reducida, la ausencia de políticas o programas en el PND y los

¹¹ La justicia sin rostro, cuyo objetivo era proteger a los jueces y magistrados de la República, y la ley de sometimiento a la justicia que buscaba que los narcotraficantes se entregaran y cooperaran a cambio de una reducción sensible de la pena, fueron los componentes esenciales de la justicia especial contra el narcotráfico.

¹² Para César Gaviria la lucha insurgente había perdido legitimidad dado el contexto geopolítico de finales de la década de los años 90, donde el socialismo real había entrado en crisis. Esto se expresa en la siguiente cita del ex presidente: “La lucha armada ha caído en evidente obsolescencia. Las grandes transformaciones políticas en el mundo socialista y el anhelo de paz de los colombianos, le han quitado toda viabilidad a la guerrilla. Y han convertido en simples criminales a muchos de los que se aferran a ella (Gaviria, 1990)

documentos Conpes encargados de direccionar y priorizar la agenda pública dan cuenta de ello.

En síntesis, para el gobierno de Gaviria la protección de los DD.HH y el DIH no fue prioridad en la agenda pública de paz, ya que para este gobierno el principal responsable de la vulneración son los grupos armados ilegales, las organizaciones de narcotraficantes y no las Fuerzas Armadas del Estado. De tal manera que para el gobierno de este periodo, la violencia disminuye una vez se alcancen altos niveles de crecimiento económico y competitividad.

3.1.2 Seguridad Humana

La agenda pública en materia de seguridad humana se concentró en la implementación de políticas públicas sociales acordes con la realidad macroeconómica. En materia de educación las acciones gubernamentales se orientaron hacia la ampliación de la cobertura y oferta de la educación básica y media (Ley 115 de 1994) en las zonas urbanas, la descentralización de la administración de la educación pública; igualmente se plantea la necesidad de reestructurar la educación técnica media y el ICFES (Instituto de Fomento a la Educación Superior), así como, la creación de un fondo para los estudios de pregrado, posgrado y doctorado (Ley 30 de 1992) (DNP, 1991; Conpes, 1991a). En el caso de la salud y la seguridad social (Ley 100 de 1993), la política tuvo como metas mejorar la eficiencia y modernizar la gestión de los servicios de salud a partir de la implementación de reformas institucionales y financieras orientadas a la descentralización del sistema, de tal forma que los municipios focalizaran sus acciones a la atención primaria y a que los hospitales fueran autosostenibles económicamente (DNP, 1991; Conpes, 1991c, 2002).

Entretanto, la política de vivienda (Ley 3 de 1990)¹³ parte de la necesidad de dotar de ésta a las familias, descentralizar a los municipios su financiación y construcción, y subsidiar a los hogares de menores ingresos (PND, 1991; Conpes, 1990, 1991b). Por otra parte, la política de empleo (Ley 50 de 1990) se enmarca en la política de competitividad, el gobierno parte del supuesto que el empleo es producto de los cambios estructurales y una vez mejorara la competitividad del país, mejoraría la tasa de empleo (DNP, 1991). Así las cosas, se debe incentivar la competencia de las micro, pequeñas y medianas expresadas (Mipymes) con el objeto de mejorar su productividad e insertarlas a nuevos mercados y de esta

¹³ Con la Ley 3ª de 1991 se presentó un cambio en el diseño institucional y se privatizó la promoción, construcción y financiamiento de la vivienda, y el Estado se encargó de la gestión de incentivos. Así como, se impulsó una correlación entre el sector público, privado y solidario (OPV – Organizaciones Populares de Vivienda), se descentralizó la administración de recursos (Municipios – Ley 136 de 1994). Igualmente, el modelo se fundamentó en el subsidio a la demanda a hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV). El sector privado asume la producción y financiamiento de la vivienda, se reestructura el Banco Central Hipotecario (BCH) y se creó el FINDETER, cuya función es atender las demandas de los municipios para sus planes, programas y proyectos.

manera generar empleo (DNP, 1991; Conpes, 1991, p. d). Finalmente, las acciones gubernamentales relacionadas con garantizar la seguridad física de las personas están orientadas a mejorar la capacidad operativa de la fuerza pública para combatir y prevenir el crimen y el terrorismo (Conpes, 1991e).

En relación a la actividad legislativa, la mayor producción de leyes estuvo en el campo de la educación y la seguridad física, en el primer caso se sentaron las bases estructurales para regular los servicios sociales de educación, en el segundo se legisló con el objeto de controlar el orden público, combatir el flagelo del secuestro y generar normas sobre la adquisición y uso de armas, municiones y explosivos.

A partir de lo expuesto anteriormente se observa que durante este periodo, la acción gubernamental en materia de seguridad humana se dirigió a realizar reformas estructurales en cada una de las áreas sociales y desarrollar procesos de descentralización para que dichos servicios fueran cofinanciados con los gobiernos locales, donde estos se convierten en implementadores, junto con el sector privado, de la política pública, y ejecutores de un porcentaje significativo de los recursos fiscales a través del Sistema General de Participaciones (SGP). El modelo de apertura económica implementado parte del supuesto de que si se presentan incrementos en la competitividad del país, esto se revertirá en la seguridad humana. En el caso de la seguridad física, las acciones gubernamentales son de tipo reactivo y tienen como objeto generar las condiciones para que el crimen y el terrorismo no generen externalidades que impacten negativamente la dinámica económica. En conclusión, la seguridad humana en este periodo no es considerada el resultado de una política de supresión de la violencia directa, estructural y cultural, sino el resultado del crecimiento económico¹⁴.

3.1.3 Solución Pacífica de Conflictos.

En el análisis del PND y los documentos Conpes no se encontraron de manera explícita disposiciones gubernamentales en esta materia, sin embargo, la actividad legislativa establece algunas normas para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos guerrilleros¹⁵, su desmovilización militar, la reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica.

3.2 Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998)

Ernesto Samper Pizano durante su campaña electoral propuso mantener la apertura económica iniciada durante el gobierno de su antecesor, pero

¹⁴ Afirma Ahumada (1996) que durante el gobierno de Cesar Gaviria y debido al modelo de apertura económica, las tasas de desempleo, el porcentaje de población en condiciones de indigencia, la criminalidad y la exclusión social fueron en aumento.

¹⁵ Durante este gobierno se establecieron conversaciones con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) en Caracas (1991), en Tlaxcala (1992), las cuales no condujeron a la solución política del conflicto (Fisas, 2010).

realizando ajustes (incrementalismo) que le permitieran a los actores económicos y sociales adaptarse gradualmente a los desafíos impuestos por la internacionalización de la economía¹⁶. Planteó entonces crear instituciones que prestarán un servicio eficiente en salud y que permitieran aumentar la cobertura para los sectores de menores ingresos; de igual forma, se propuso mejorar la situación de los maestros y la administración de los centros escolares; generar empleo productivo como base del crecimiento económico; garantizar a los ciudadanos el derecho fundamental de acceso a la justicia con el objeto de acabar con la impunidad, los mecanismos de justicia privada y la violencia generada por el narcotráfico, los grupos paramilitares y la guerrilla¹⁷; continuar con la profesionalización de las Fuerzas Armadas y mejorar los servicios de inteligencia centrándolos en un organismo coordinador. Finalmente, plantea la necesidad de ratificar el Protocolo II de los Convenios de Ginebra relacionado con los conflictos armados no internacionales (El País, 1994a, 1994b).

La principal apuesta del gobierno de Samper consistía en complementar las medidas económicas de apertura con una política social¹⁸, es así que su PND (1994-1998) aprobado a través de la Ley 188 de 1995 fue llamado: **“El salto Social”**, cuyo objetivo general era construir un nuevo ciudadano que pudiera responder con eficiencia y eficacia a exigencias e imperativos que demanda la economía internacional y la inserción de Colombia a la globalización.

3.2.1 DD.HH y DIH

Para el gobierno de Samper el cumplimiento de los DD.HH eran un factor determinante para disminuir los altos niveles de violencia política en el país, originada especialmente por los grupos paramilitares, las guerrillas y la fuerza pública (DNP, 1995). En esta línea, las disposiciones oficiales en materia de DD.HH y DIH se direccionaron hacia cinco frentes: la aplicación del DIH con el objeto de regularizar la guerra y disminuir las vulneraciones a los DD.HH, promover una actitud de respeto hacia éstos combatiendo la impunidad (DNP, 2005; Conpes, 1995h), educar –especialmente a la fuerza pública- en DD.HH, atender integralmente a la población desplazada con ocasión del conflicto armado (DNP, 2005; Conpes, 1995g, 1997b), atender las demandas de grupos específicos

¹⁶ Una vez elegido Ernesto Samper como presidente de la República, el ex candidato conservador Andrés Pastrana acusó a la campaña de éste de haber recibido financiamiento del narcotráfico, hecho que desencadenó el famoso proceso 8.000. “Durante cinco meses se hizo la investigación donde se vincularon a cuarenta y nueve personas. Al presidente lo acusaron de enriquecimiento ilícito como novedad en delitos, prevaricato por omisión, omisión de denuncia y fraude electoral (Montes, Perea, 2005: 18-19), aunque el presidente fue absuelto por la Comisión de Acusación, su gobierno fue objeto de fuertes críticas.

¹⁷ En entrevista con el periódico El País (1994a, p. A-9), Samper expresaba que esperaba “que los alzados en armas recapaciten, ya que la sociedad, como lo ha hecho anteriormente, está dispuesta a buscar los mecanismos para su reinserción a la vida civil”.

¹⁸ En su discurso de posesión, Ernesto Samper anunció: “La política social en mi gobierno no será la hermana menor de la política económica. Vamos a demostrar que sí se puede hacer política económica con criterios sociales y política social con criterios económicos” (Samper, 1994).

como las mujeres, los niños, los jóvenes, los discapacitados, los indígenas y los afrocolombianos (DNP, 2005; Conpes, 1994, 1995b, 1995c, 1997a) y mejorar las relaciones con los organismos nacionales e internacionales dedicados a la defensa y promoción de los DD.HH (DNP, 2005).

En materia legislativa, durante este periodo la mayor actividad se presentó en la ratificación de un buen número de tratados internacionales de DD.HH y DIH. Le siguen las leyes orientadas a satisfacer los derechos de las personas en situación de discapacidad, jóvenes y la población desplazada. Igualmente, se aprobó una ley que establece instrumentos de indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de los DD.HH (Ley 288 de 1996). Así como, se expidieron leyes que reestructuraban al Ministerio de Gobierno (que pasó a ser el Ministerio del Interior) y a la Procuraduría General de la Nación.

En conclusión, en este periodo, por lo menos discursivamente, se plantea una relación menos instrumental de los DD.HH como una forma de combatir las violencias. Sin embargo, no se abandona la idea de que el crecimiento económico, en cierta medida, garantiza la protección y el cumplimiento de los DD.HH y el DIH. Esta visión economicista es acorde con las políticas neoliberales implementadas a partir de la década de los años 90 en Colombia.

3.2.2 Seguridad humana

"El Salto Social" se orienta a garantizar a través de una política el acceso de toda la población a bienes públicos que le permitan el libre desarrollo de sus capacidades (DNP, 1995). En esta línea, la política social creó programas focalizados a la población más pobre¹⁹. En materia de educación se propuso la universalización y el mejoramiento de la calidad de los niveles básico y medio (DNP, 1995; Conpes, 1994b). Respecto a la salud y la seguridad social, se buscaba el acceso universal de la población a los servicios de salud focalizados en la prevención y mejoramiento de la calidad, así como, la promoción estatal de la creación de Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) en el régimen contributivo y subsidiado; con referencia al régimen de pensiones, se buscaba garantizar que la población de menores ingresos contara con una pensión (DNP, 1995; Conpes, 1994d, 1995a). En el sector de la vivienda, se desarrolló una política focalizada en subsidios económicos a los más pobres (DNP, 1995; Conpes, 1994a). En materia de empleo, se proyectó mejorar la competitividad de la economía en el contexto nacional e internacional, así como incidir positivamente en las condiciones de empleo en las pequeñas unidades productivas; igualmente se propuso incentivar el acceso a la pequeña propiedad y a la economía solidaria. También poner en marcha un Sistema Nacional de Formación Profesional, modernizar y ampliar los

¹⁹ Las funciones de programación, ejecución y seguimiento de programas focalizados en los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana le fueron asignados a la Red de Solidaridad Social, la cual se creó conjuntamente con el Fondo de Programas Especiales para la Paz y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Fondo Plante), mediante la Ley 368 de 1997. Por otra parte, fortaleció al Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los programas sociales (Sisben), ampliando de esta manera la cobertura en salud.

mecanismos de intermediación laboral y ofrecer programas especiales de empleo (DNP, 1995; Conpes, 1995d, 1995e, 1995f).

Finalmente, con relación a la seguridad física, se propuso el establecimiento de una política criminal destinada a la prevención del delito y a garantizar la seguridad ciudadana. Igualmente, se fortaleció la política de prevención de desastres (DNP, 1995; Conpes, 1995h).

A partir de los cambios institucionales señalados anteriormente, se infiere que el gobierno de Samper en materia de seguridad humana toma distancia del enfoque de su antecesor, evidenciándose un rol más activo en el mejoramiento de las condiciones sociales de la población afectada negativamente por el modelo de apertura económica. En síntesis, para este gobierno la seguridad humana era el resultado de un equilibrio entre la eficiencia económica y la equidad social.

3.2.3 Solución pacífica de los conflictos

Frente a este tema, este gobierno anunció el mejoramiento en el acceso de la población a la justicia ordinaria, pero incentivando paralelamente mecanismos alternativos para la solución de conflictos (MASC), a través de figuras constitucionales como los jueces de paz, autoridades indígenas, autoridades administrativas, notarios y particulares que actúan como árbitros y conciliadores (DNP, 1995; Conpes, 1994c).

Los principales resultados en materia legislativa para la solución pacífica de conflictos están contenidos en el siguiente cuadro:

En conclusión, en la administración de Samper, la política gubernamental para la solución pacífica de los conflictos se orientó a la institucionalización de los MASC como una forma de acercar el ciudadano a la administración de justicia en el marco de la democracia participativa y a contribuir a la descongestión de la justicia ordinaria. Así como, a sancionar la violencia intrafamiliar y a tener un marco normativo que permitiera dialogar con los alzados en armas.

3.3 Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002)

Para las elecciones presidenciales de 1998, el entonces candidato Andrés Pastrana se enfrentó al representante del partido liberal Horacio Serpa, quien en la primera vuelta lo derrotó. Este resultado fue revertido en la segunda vuelta gracias a las coaliciones con otros partidos y movimientos políticos que se denominó: “La Gran Alianza para el cambio”²⁰.

²⁰ Esta alianza partidista estaba compuesta por facciones del Partido Conservador, la Nueva Fuerza Democrática (NFD), sectores del liberalismo, el movimiento Fuerza Colombia encabezado por el ex general Harold Bedoya, la Alianza Democrática M-19, entre otros (El tiempo, 1998). Lo anterior evidencia la crisis y fragmentación de los partidos políticos, y desdibuja la función de éstos como

Durante la campaña electoral, Pastrana cautivó a sus electores proponiendo reducir el IVA del 16% al 12% como estrategia para luchar contra la pobreza; igualmente, propuso hacer un descuento del impuesto a la renta al sector productivo con el objetivo de incentivar la generación de empleo; contrarrestar la revaluación del peso para incentivar las exportaciones; ampliar los créditos hipotecarios hasta por 30 años para fomentar el acceso a la vivienda; incrementar la cobertura del sistema general de seguridad social en salud; ampliar la cobertura en educación; proteger a la infancia; educación gratuita para los menores de 15 años; implementar una política de desayunos y almuerzos escolares para complementar la nutrición y contrarrestar la deserción escolar; disminuir el clientelismo aboliendo los auxilios parlamentarios; recuperar la seguridad ciudadana a través del programa de las unidades de justicia rápida y lograr la solución pacífica del conflicto armado como objetivo principal de su gobierno²¹ (El País, 1998).

El Plan Nacional de Desarrollo²² 1998-2002 adoptó el nombre de **“El Cambio para Construir la Paz”²³**, cuyo principal objetivo era ubicar al país de nuevo sobre la senda del crecimiento económico sostenible con cohesión social, partiendo de un Estado democrático, reconstruyendo el tejido social, incentivando las exportaciones como motor del crecimiento económico y del bienestar social, donde el logro de la paz sería el hilo conductor de este proyecto político, tal como lo expresa el PND: “La construcción de la paz es asunto de todos los colombianos y es el empeño mayor del gobierno, así como el alma del PND” (DNP, 1999, p. 14).

mediadores entre la sociedad civil y el Estado, obstaculizando de paso la continuidad de las políticas públicas.

²¹ Andrés Pastrana como candidato presidencial tomó fuerza impactando al electorado cuando su asesor político, Víctor G. Ricardo tuvo un encuentro con Manuel Marulanda Vélez, alias “Tirofijo”, principal comandante de las FARC EP, del cual trascendieron los siguientes aspectos: “(...) las FARC descalificaban la propuesta de paz de Horacio Serpa (principal contendor de Pastrana) pero estaban dispuestas a sentarse en una mesa de negociación con él y (...) donde Tirofijo terminó haciéndole publicidad a Pastrana (al haber) decidido posar para una foto con el reloj emblema de la campaña de éste (Semana, 1998).

²² El gobierno de Andrés Pastrana no contó propiamente con un PND. La Ley 508 de 1999 por la cual se adoptaba el PND “El cambio para construir la paz” 1999-2002 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios en el trámite para su aprobación, se expidió entonces el Decreto 955 de 2000 por el cual se puso en vigencia el Plan de Inversiones del período 1998-2000, este Decreto también fue declarado inexecutable. Aunque el PND no contaba con legitimidad jurídica, sí orientó las políticas del gobierno (Jiménez, 2003).

²³ En su discurso de posesión, Andrés Pastrana señaló lo siguiente: “El muy sabio refranero español lo dijo: Sin paz no hay pan. Por eso, ante todo, quiero la paz, que es paz y pan. Y es la tierra prometida que anhelamos: una Colombia en paz. (...) El Presidente de la República asume el liderazgo irrenunciable de construir la paz” (Pastrana, 1998).

Es importante resaltar que una de las estrategias transversales de las políticas aquí expresadas consistió en la puesta en marcha de un plan especial para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto armado, denominado el **Plan Colombia (PC)**²⁴.

3.3.1 DD.HH y DIH

El gobierno de Pastrana consideraba a los DD.HH “como un tema crucial dentro de la agenda de desarrollo del país” (DNP, 1999: 375). Este gobierno orientaba sus actividades en esta materia en los siguientes dos ejes programáticos: El primero relacionado con la política internacional, cuyo fin era el fortalecimiento de las relaciones multilaterales (DNP, 1999). Y el segundo relacionado con la política interna de DD.HH, para lo cual se estableció que la Vicepresidencia de la República asumiera las funciones de Alta Consejería para los DD.HH encargándose de la coordinación de la política y teniendo como metas la puesta en marcha de un proyecto pedagógico nacional en esta materia, generando las condiciones para crear una Comisión Nacional Permanente de DD.HH y de DIH²⁵ (DPN, 1999, Conpes, 2002b).

Por otra parte, se focalizan algunas políticas hacia la población más vulnerable con el objeto de garantizar o restituir los DD.HH y el DIH, tal es el caso de la población desplazada (DPN, 1999, Conpes, 1999c), la población afrocolombiana (Conpes, 2002a), los niños, los jóvenes, los discapacitados, la población mayor de sesenta años, mujeres y los pueblos indígenas (DNP, 1999).

La producción legislativa en este periodo reporta la ratificación de tratados internacionales relacionados con los derechos laborales, los niños y los discapacitados. Igualmente se abogó por la satisfacción de los derechos de las mujeres rurales. Sin embargo, los avances más significativos se dieron en materia del DIH, pues con el objeto de regular el conflicto armado interno se ratificaron tratados que prohíben el uso de armas químicas y de minas antipersonales, pero tal vez el hecho más relevante tuvo que ver con la ratificación del tratado que

²⁴ Este plan combinó acciones militares y sociales contra el crimen organizado, el narcotráfico y la lucha insurgente en zonas afectadas por el conflicto armado. Esta política fue “una estrategia integral de cooperación bilateral (Colombia-Estados Unidos), cuyo objetivo general era combatir el narcotráfico y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia (...) Así mismo, el PC buscaba fortalecer la institucionalidad estatal y a la sociedad colombiana para la superación de la amenaza narcoterrorista, en un contexto de robustecimiento de la democracia y los DD.HH, a la vez que se mejorarían las condiciones sociales y económicas de los grupos de población más vulnerables al ofrecerles alternativas diferentes a la producción de drogas ilícitas” (DNP, 2006).

²⁵ Algunas acciones gubernamentales específicas asignadas a la Vicepresidencia fueron la aprobación definitiva del Plan Nacional de Acción en DD.HH y DIH, el diseño de mecanismos de seguimiento, control y mejoramiento de los ya existentes para contribuir a la disminución de la impunidad en casos de violaciones a los DD.HH y al DIH, así como, diseñar y poner en marcha un observatorio en esta materia (DNP, 1999).

permite que la Corte Penal Internacional tenga jurisdicción para condenar los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos en Colombia²⁶.

Es importante resaltar que esta jurisprudencia y el fortalecimiento de las relaciones internacionales le restaron espacio de interlocución política a las FARC EP en el contexto internacional y de paso, la deslegitimaron como grupo beligerante con objetivos políticos, catapultándola como grupo narco-terrorista. No obstante, en la actualidad, donde se inicia un nuevo proceso de negociación política del fin del conflicto armado, la suscripción de estos acuerdos internacionales le restan soberanía al gobierno nacional para un acuerdo bilateral con las FARC EP.

De tal forma que en materia de DD.HH se observa que la mayor actividad gubernamental se orientó a la creación de una estructura jurídica para atender y contrarrestar la vulneración de los DD.HH y el DIH. De igual manera, esta política concentraba su mayor esfuerzo en la supresión de la violencia directa generada por el conflicto armado, el cual era para el gobierno el principal factor de vulneración de los derechos y un factor que impedía el crecimiento económico. Por tanto, los DD.HH son instrumentalizados para continuar profundizando el modelo de desarrollo económico instalado por el gobierno de César Gaviria.

3.3.2 Seguridad Humana

Durante este periodo el gobierno establece un paquete de acciones de choque frente a la política social, determinados en gran medida por el periodo de recesión económica que vivió el país a finales de la década de los años 90, articulada a la crisis económica del sudeste asiático que impactó las economías latinoamericanas, con mayor énfasis en México, Brasil y Argentina. En relación al tema de la educación las acciones se orientaron hacia un “Plan Educativo para la paz” que tenía como metas principales la cobertura y la calidad; el paquete de acciones se encaminaba a ampliar la cobertura, universalizando la educación básica e incrementando la matrícula de los niveles de educación preescolar y media. Igualmente, se pretendía mejorar la calidad estableciendo estándares y lineamientos curriculares, mejorando la cualificación de los docentes y consolidando el Sistema de Evaluación de la Educación (DNP, 1999).

Por otra parte, las medidas anunciadas en materia de salud y seguridad social incluían la meta de mejorar la cobertura, eficiencia y calidad en la prestación del servicio fortaleciendo las empresas operadoras (IPS y EPS). Otro objetivo enunciado era el logro del acceso con equidad de la totalidad de la población a los servicios de salud a través del sistema de seguridad social. En cuanto al sistema pensional, las acciones gubernamentales se encauzaron al equilibrio financiero a través de una reforma del mismo que permitiera asegurar su viabilidad financiera

²⁶ Es de anotar que a pesar de que el tratado se ratificó en el año 1998, éste sólo entró en vigencia en el 2008.

a largo plazo, como también la vigilancia y control de los fondos de pensiones territoriales y la estructuración de un sistema de información (DNP, 1999).

Por su parte, la política de vivienda buscaba garantizar esquemas de financiación a largo plazo y mejorar la posibilidad de acceso de los más pobres mediante la puesta en marcha de un esquema de asignación de subsidios (DNP, 1999, Conpes, 1999a). En relación al empleo, la agenda gubernamental propendía por el aumento del mismo a través de la reactivación de la producción a partir del mejoramiento de la competitividad y la conquista de nuevos mercados. Así como, generar estabilidad macroeconómica que incentivara la generación de empleo en el sector privado, complementada con una política activa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y la entrega de un subsidio a los empresarios que generaran nuevos puestos de trabajo (DNP, 1999).

Finalmente, los esfuerzos para garantizar la seguridad física se encauzaron al incremento de los niveles de efectividad de las operaciones de la fuerza pública con el objeto de prevenir y reducir el delito y la criminalidad; igualmente a neutralizar y desestabilizar la capacidad bélica de los grupos armados al margen de la ley a través de la modernización del aparato militar (PND, 1999, Conpes, 2001a). Por otra parte, se establecen estrategias para la prevención y atención de desastres tales como el desarrollo de la infraestructura institucional para mejorar el conocimiento de las amenazas y riesgos de origen natural y antrópico²⁷ (DNP, 1999, Conpes, 2001b).

Durante este gobierno, la productividad legislativa se focalizó, en su orden, en la reestructuración del sistema de salud y seguridad social, el sector vivienda y seguridad física. Para una descripción de la legislación generada en este periodo, ver el cuadro No. 5:

A partir de lo anterior se concluye que durante el gobierno de Pastrana, en materia de seguridad humana se concentraron las acciones institucionales en combatir la violencia directa generada por la delincuencia, el narcotráfico y los grupos insurgentes; en este último caso se planteaba una doble y paradójica estrategia: negociación con los grupos guerrilleros y a la vez combate militar a través del Plan Colombia²⁸. Este plan fue diseñado inicialmente como estrategia bilateral (Colombia-Estados Unidos) para combatir el narcotráfico, pero en su implementación pasó a ser un elemento fundamental en la lucha

²⁷ En este sentido, la política se orientaba hacia cuatro estrategias: el conocimiento del riesgo, la incorporación de la planificación en el tema, así como el fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, y el mejoramiento de los programas de educación y divulgación (Conpes, 2001b).

²⁸ Cuatro fueron los objetivos del Plan Colombia: 1. Lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado; 2. Reactivación económica y social; 3. Fortalecimiento institucional y 4. Desmovilización, desarme y reintegración (DNP, 2006, p. 11).

contrainsurgente, fortaleciendo militar y logísticamente las Fuerzas Armadas colombianas a través de una inversión total de US\$10.732 millones, de los cuales US\$6.950 millones (64,8%) se ejecutaron como esfuerzo fiscal colombiano y US\$3.782 millones (35,2%) como aportes del Gobierno de los Estados Unidos (DNP, 2006).

En relación a la supresión de la violencia estructural, se desarrolló una política social que pretendía garantizar el acceso de la población de menores ingresos a bienes públicos básicos tales como salud, educación, agua potable y saneamiento básico, entre otros. Dichas acciones se encaminaban a disminuir los impactos de la crisis económica presentada en este periodo y a prevenir nuevos focos de violencia directa.

En conclusión, si para el gobierno de César Gaviria la ausencia de violencia directa, estructural y cultural era la consecuencia lógica de alcanzar altos niveles de crecimiento económico y para el gobierno de Ernesto Samper era el resultado del equilibrio entre el crecimiento económico y el desarrollo social con equidad, para el gobierno de Andrés Pastrana el desarrollo económico sólo era posible con la disminución de la violencia, particularmente, la directa, la cual se articula al conflicto armado. Los aspectos sociales de la política de Seguridad humana, en especial, los focalizados en la disminución de la violencia estructural y cultural, estaban supeditados a la eficacia de las medidas para prevenir la violencia directa.

3.3.3 Solución pacífica de los conflictos

En materia de convivencia pacífica la política se orientaba por un lado, a la negociación con los grupos alzados en armas y por otro, a acciones que facilitaran el acceso de la población a la administración de justicia. En el primer caso, las estrategias consistían en dotar al poder ejecutivo con los instrumentos jurídicos suficientes para negociar, suscribir y ejecutar acuerdos de paz con las organizaciones armadas al margen de la ley que iniciaran un proceso de negociación para el fin del conflicto armado²⁹. En el segundo caso se trataba de potenciar la generación de patrones de convivencia, para lo cual se desarrollan programas tanto de justicia formal como de justicia no formal bajo una doble orientación: el desarrollo de códigos de convivencia y el uso de MASC en las ciudades (PND, 1999). Finalmente se anuncia una política nacional para la construcción de paz y convivencia familiar denominada "Haz Paz" (Conpes, 2000b).

²⁹ En 1998, el presidente Andrés Pastrana aprobó una zona de despeje en la región del Caguán, Departamento de Caquetá, con el objeto de negociar el fin del conflicto armado con las FARC-EP. Durante los años que duró la zona de despeje no se llegaron a acuerdos que permitieran la solución del conflicto, sino que por el contrario, las negociaciones estuvieron focalizadas en temas de procedimiento. El 21 de febrero de 2002, luego de varias crisis relacionadas con el hecho de dialogar en medio de la guerra, el presidente anunció por los medios de comunicación la ruptura definitiva de este proceso y ordenó al ejército ocupar la zona.

En síntesis, durante este periodo de gobierno se promulgaron leyes que perfeccionaron las normas del derecho que son una forma tradicional de solución de conflictos, normas tales como los códigos Penal Militar, Penal y Procesal del Trabajo; igualmente se expidió una ley que otorga facultades especiales al ejecutivo para llevar a cabo negociaciones con los grupos armados. En relación con los MASC se expidieron dos leyes: una dirigida a buscar el tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios y de particulares a través de los jueces de paz y de reconsideración (Ley 497 de 1999) y otra dedicada a reglamentar la conciliación.

En relación a la solución pacífica de conflictos, en este gobierno se advierte que el mayor esfuerzo estuvo orientado a la negociación del fin del conflicto armado, por otra parte se cimenta una infraestructura legal para que los grupos y los individuos no recurran a la violencia directa para resolver los conflictos, sin embargo, no se encontraron evidencias que permitieran establecer criterios contundentes de operatividad de estas disposiciones. Adicionalmente se observa que la creación de los jueces de paz y el perfeccionamiento de algunos MASC como la conciliación³⁰, mantienen la idea de descongestionar la justicia ordinaria y no resolver los conflictos de manera integral.

3.4 Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)

Álvaro Uribe Vélez en el año 2002 se postula como candidato presidencial avalado por el partido "Primero Colombia", ganando las elecciones a la presidencia³¹ en la primera vuelta, con una votación de 53.04% contra un 31.80% de Horacio Serpa del Partido Liberal³².

Sus propuestas de campaña fueron presentadas en el documento denominado "Manifiesto Democrático – 100 puntos Álvaro Uribe Vélez", dentro de los cuales se destacan las siguientes: Desarrollar una política de seguridad democrática³³ que

³⁰ Uno de los objetivos de la Ley 497 de 1999 fue la descongestión de la justicia ordinaria, y en el marco de la democracia participativa, acercar el ciudadano a la administración de justicia. No obstante, este dispositivo institucional no ha operado eficientemente porque la norma no contempla incentivos institucionales como salario, capacitación formal, despachos, etc. que contribuyan a materializar su objetivo misional.

³¹ Su triunfo se atribuye al fracaso del proceso de Paz de Andrés Pastrana con la FARC-EP y a su promesa de campaña de desarrollar una política de seguridad democrática sustentada en la inminente derrota militar de la guerrilla en los primeros seis meses de su gobierno.

³² Datos electorales obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil [<http://web.registraduria.gov.co/2002PRP1/e/vpresidente0.htm?1>] (Visitado en Septiembre 03 de 2011).

³³ Afirma Uribe en su discurso de posesión: "Nuestro concepto de seguridad democrática demanda aplicarnos a buscar la protección eficaz de los ciudadanos con independencia de su credo político o nivel de riqueza. La Nación entera clama por reposo y seguridad. Ningún crimen puede tener directa o ladina justificación. Que ningún secuestro halle doctrina política que lo explique. (...) No aceptamos la violencia para combatir el Gobierno ni para defenderlo. Ambas son terrorismo. La fuerza legítima del Estado cumple la exclusiva misión de defender a la comunidad y no puede utilizarse para acallar a los críticos (...) Queremos la paz, no el apaciguamiento que se origina en el

proteja a toda la población colombiana; acabar con la guerrilla y los paramilitares; negociar con los grupos armados sin concesiones; combatir el narcotráfico; impulsar el arbitramento y la justicia de conciliación para acelerar y descongestionar la justicia ordinaria; enseñar negociación de conflictos para evitar la violencia intrafamiliar; desarrollar una revolución educativa; ampliar y mejorar la seguridad social; impulsar la economía solidaria; desarrollar la pequeña empresa y evitar la concentración de la riqueza; establecer un sistema de subsidio de vivienda que favoreciera a las personas que no cumplan con los requisitos de ahorro programado; realizar una reforma pensional que eliminara privilegios y finalmente, promover una política de transparencia para rescatar los DD.HH (Uribe, 2002).

El PND durante este gobierno fue aprobado por el Congreso de la Republica mediante la Ley 812 de 2003 (DNP, 2002), adoptando el nombre: "Hacia un Estado Comunitario", cuyo objetivo era construir un estado comunitario brindando seguridad democrática, impulsando el crecimiento económico y la generación de empleo, construyendo equidad social e incrementando la eficiencia y transparencia del Estado.

3.4.1 DD.HH y DIH

Durante este gobierno las gestiones gubernamentales se orientaron a los DD.HH y al DIH, desarrollando una política de protección y promoción de los mismos, la cual planteaba cinco estrategias: 1. La prevención de violaciones a los DD.HH y al DIH; 2. La atención y prevención del desplazamiento forzado; 3. Medidas de impulso particulares para la defensa del DIH; 4. Medidas de impulso para la administración de justicia en materia de DD.HH y 5. Fortalecimiento institucional.

Algunas de las acciones específicas anunciadas fueron: el establecimiento de un sistema de alertas tempranas que permita prevenir y atender violaciones a los DD.HH mediante la creación de una central de emergencias; desarrollar estrategias pedagógicas para que la población logre responder ante la amenaza o vulneración de los DD.HH por parte de los actores armados; mantener programas de promoción de los DD.HH y el DIH; establecer programas de protección a los defensores de DD.HH³⁴ como también a testigos y jueces que intervengan en procesos penales; evitar y eliminar la vulneración de los DD.HH de las mujeres por parte de los actores armados; establecer un sistema de atención de emergencia y generar condiciones para el restablecimiento de derechos de la población desplazada; ejecutar un plan nacional de acción contra el uso de

diálogo insincero, en el acuerdo claudicante o en la tiranía oficial. El apaciguamiento no reconcilia, suspende por momentos la violencia y la reaparece con superior intensidad" (El Tiempo, 2002).

³⁴ Paradójicamente este gobierno emprendió una fuerte campaña de desprestigio contra las personas y las organizaciones (ONGs) defensoras de DD.HH, calificándolas como terroristas y al servicio de los grupos insurgentes. Durante este periodo de gobierno, 138 defensores de DD.HH fueron asesinados o desaparecidos (Human Rights First, 2009).

las minas antipersonales dirigido a la destrucción de éstas y a la atención integral de las víctimas; fortalecer la Unidad de DD.HH y del DIH de la Fiscalía General de la Nación; mejorar la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción de las violaciones de DD.HH; ampliar la cobertura de los servicios de la Defensoría del Pueblo; asignar a la Vicepresidencia de la República la responsabilidad de coordinar, evaluar y gestionar la política de DD.HH y DIH. Así como, promover y coordinar con esta defensoría el desarrollo de la competencia en los establecimientos educativos para la formación, práctica y respeto de los DD.HH (DNP, 2003). Y finalmente llevar a cabo acciones afirmativas orientadas hacia la satisfacción de los DD.HH por parte de la población afrocolombiana (Conpes, 2004b).

Durante este gobierno el ejercicio legislativo que registra mayor actividad se relaciona con la protección de los derechos de grupos poblacionales marginados o excluidos. Dentro estos derechos se destacan: igualdad de oportunidades para las mujeres, protección de las familias, no discriminación en el trabajo por razones de edad y género, e igualdad de oportunidades para las personas sordas y sordociegas. Se ratificaron dos tratados de DIH, uno relacionado con la participación de los niños en el conflicto armado y el otro, con el uso del emblema de la Cruz Roja Internacional³⁵. Entretanto, en materia de DD.HH se ratificaron dos tratados, uno sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y otro contra la trata de personas. En el tema de fortalecimiento institucional, se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Finalmente, no se encontraron leyes relacionadas con la educación en DD.HH.

Este gobierno, al igual que su antecesor, las acciones gubernamentales relacionadas con los DD.HH se limitó a construir una infraestructura institucional y jurídica que les permitiera iniciar procesos de paz con los diferentes actores armados del conflicto. En consecuencia, se inicia un proceso de paz con los grupos paramilitares, legitimado mediante la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), la cual es bastante cuestionada por la opinión pública nacional e internacional por la impunidad que ha generado el proceso de desmovilización ante las prerrogativas, poco claras aún, que cedió el Estado a los grupos reinsertados y la poca o nula reparación a la víctimas, así como la permanencia, reconfiguración y mimetización de las estructuras paramilitares³⁶.

³⁵ Durante la operación "Jaque" desarrollada por el Ejército Colombiano, con la cual se logró la liberación de 15 secuestrados por la guerrilla, siendo Ingrid Betancourt la figura pública más representativa, se hizo un uso inadecuado del emblema de la Cruz Roja Internacional, lo cual fue criticado por la comunidad nacional e internacional (National Geographic Channel, 2008, 16:30').

³⁶ En el marco de la política de seguridad democrática durante el segundo periodo de la administración de Álvaro Uribe (2006-2010) salieron a la luz pública las consecuencias negativas de esta política, entre ellas la desaparición y muerte de civiles a manos de miembros del Ejército puestas en evidencia en el año 2008, fenómeno denominado eufemísticamente por los medios de comunicación y el gobierno nacional como "falsos positivos", pero que en realidad se trataron de crímenes de Estado. Otro hecho sobresaliente ocurrió durante el proceso de desmovilización de la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), ante la inesperada extradición de 14 jefes paramilitares a Estados Unidos, los cuales habían seguido delinquiendo desde la prisión, quienes se habían

De esta manera se entra en contradicción con lo expresado en las disposiciones gubernamentales. Por tanto en este periodo se tiene la idea de que una vez desaparezca el conflicto armado a través de la derrota militar de los insurgentes y no por la negociación política, los DD.HH alcanzarán su plena realización. En este sentido, estos derechos se convierten en un obstáculo para la política de seguridad democrática, la cual consideraba que la fórmula para terminar el conflicto armado es la violencia directa contra los insurgentes a través del fortalecimiento del aparato militar, su importancia es entonces más discursiva que práctica, pues su aceptación como tema de agenda permite al gobierno cierta legitimación pública en el contexto internacional³⁷.

3.4.2 Seguridad Humana

Con el objetivo de construir equidad social, la agenda del primer gobierno de Uribe desarrolló las siguientes acciones: En materia de educación planteó como estrategia una revolución educativa consistente en mejorar la cobertura, calidad y eficiencia de la educación básica, media y superior. Igualmente, descentralizar y reorganizar la educación básica y media modernizando su infraestructura y formas de gestión, ampliando la cobertura mediante la modalidad de subsidio a la demanda y contratación del personal a través de la prestación de servicios; así como, incentivar la inclusión al sistema educativo de los grupos desplazados, indígenas y afrocolombianos, y crear un sistema de financiamiento de estudios superiores para los estudiantes de menores ingresos (PND, 2003).

Para el caso de la salud y la seguridad social, la agenda del gobierno se dirigió a la ampliación y mejoramiento de estos servicios. Consecuente con el modelo de la Ley 100 de 1993 que hace énfasis en el subsidio a la demanda y la cofinanciación (Estado, empresarios y usuarios) para la prestación de los servicios, la administración Uribe se propuso mejorar el recaudo de los aportes, ajustar la estructura de las fuentes de financiamiento, establecer un sistema social de riesgo para proteger a la población más pobre y vulnerable, desarrollar la reforma pensional que garantizara la equidad intra e intergeneracional ajustando beneficios y unificando los regímenes especiales en el sistema de pensiones (PND, 2003).

desmovilizado como parte del proceso de negociación con el gobierno a partir del año 2003. Su extradición se debió a delitos de narcotráfico y lavado de activos, lo cual fue duramente cuestionado por la prevalencia de éstos sobre las masacres, desapariciones y otras acciones de lesa humanidad, a pesar de la obligación que tienen los Estados de garantizar los DD.HH (Varela y otros, 2010, pp. 43-44).

³⁷ En la fase inicial del gobierno de Uribe se acudió a la figura del Estado de excepción, el cual le permite al poder ejecutivo legislar o tomar medidas extraordinarias sin la aprobación del poder legislativo. De igual forma, durante el transcurso de este gobierno se polarizó políticamente al país con una lógica de "amigo – enemigo", desconociendo que la oposición y crítica son elementos fundamentales de la democracia.

En materia de vivienda, la política del PND se orientó a ajustar el programa de subsidio familiar en esta materia, en aspectos como la selección de los beneficiarios y asignación de subsidios, modificando la fórmula de selección y clasificando los tipos de vivienda de interés social e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en Unidades de Valores Real o UVRs (PND, 2003, Conpes, 2002d, 2004a). En el tema del empleo, el gobierno planteó una reforma laboral (Ley 789 de 2002), eliminando beneficios salariales como el recargo nocturno, dominical y horas extras; así como la reducción de los costos de los contratos de aprendizaje y despido de un trabajador, y el pago de aportes parafiscales por parte de los empleadores.

Adicionalmente, implementó un programa de apoyo al empleo y al cesante, fortaleció la educación y formación para el trabajo y entregó subsidios a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) que generaran nuevos empleos (DNP, 2003; 2002c). Finalmente, en el componente de seguridad física se establece como política el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional, llevando a cabo acciones que debilitaran las estructuras financieras de los grupo terroristas, narcotraficantes y delincuencia organizada (DNO, 2003).

Por otra parte, durante este gobierno la actividad legislativa en materia de seguridad humana se caracterizó principalmente por la adopción de leyes para proteger a las personas de la violencia originada por el terrorismo, en esta línea se formularon leyes ratificando tratados internacionales contra la toma de rehenes, atentados y financiación del terrorismo. En el caso de la salud y la seguridad social, se promulgó un marco normativo relacionado con las pensiones, riesgos profesionales, acceso a la seguridad social de las madres comunitarias y atención a los portadores de VIH. Respecto a la educación, se promulgaron dos leyes, una garantizando el acceso a la educación superior en zonas de difícil acceso y otra fortaleciendo la educación para el trabajo. En lo relacionado con la política de empleo, surgen dos leyes, una encaminada a modificar el código de trabajo y la otra regulatoria del empleo público. Finalmente en vivienda, se expide una ley que protege la propiedad de viviendas únicas de hombres y mujeres cabeza de familia.

En conclusión, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe se insistió en el postulado de que el desarrollo económico y la confianza inversionista sólo son posibles con la disminución de la violencia directa, mientras la política social asistencialista (programas Familias en Acción, Red Unidos, Guardabosques, entre otros) no le apostaron a la equidad social sino a la cooptación electoral.

3.4.3 Solución pacífica de los conflictos.

La acción estatal en este tema se enfocó en desarrollar una política de racionalización del servicio administrativo de la justicia, fortalecer y darle continuidad al uso de los MASC. Por otra parte, se anuncia el sistema nacional de convivencia conformado por instituciones locales y nacionales, cuya meta era contribuir al fortalecimiento institucional y a una cultura de convivencia a partir

de la construcción de escenarios de resolución pacífica de conflictos y el desarrollo de cátedras relacionadas con la cultura ciudadana, la convivencia y la transparencia (PND, 2003).

La actividad legislativa incluyó en materia de convivencia, leyes que modificaban el Código Penal; igualmente se promulgó la Ley 975 de 2005, que le permite al poder ejecutivo negociar con los grupos paramilitares. En el tema de educación para la paz, se promulgó una ley orientada a la enseñanza obligatoria de nociones básicas sobre jurisdicción de paz y MASC.

A pesar de los esfuerzos mencionados en el tema de la convivencia, se advierte que las acciones en este campo durante el primer gobierno de Uribe fueron marginales, al igual que en el gobierno de Samper y Pastrana, ya que la constante preocupación ha sido la descongestión de la justicia ordinaria. Es así como las disposiciones relacionadas con la política de convivencia son instrumentalizadas, ya que no se propende por avanzar en estrategias que promuevan la solución estructural de los conflictos, por el contrario, el objetivo de la política es mostrar indicadores relacionados con la eficiencia en la administración de justicia.

4. APROXIMACIÓN A LAS REPRESENTACIONES DE PAZ EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PAZ EN COLOMBIA

En el gobierno de César Gaviria se observa que la acción estatal en materia de paz se dirigió a realizar reformas estructurales en cada una de las áreas sociales y desarrollar procesos de descentralización para que dichos servicios fueran cofinanciados con los gobiernos locales, donde estos se convierten en implementadores, junto con el sector privado, de la política pública, y ejecutores de un porcentaje significativo de los recursos fiscales a través del SGP. En este periodo la representación sobre la paz se relaciona con el crecimiento económico, lo cual indica que si éste existe por antonomasia habrá paz. Respecto al cuatrienio de Ernesto Samper, los datos indican que la paz surge de cierto equilibrio entre el crecimiento económico y el desarrollo social pero insiste en la supremacía del primero, siendo consecuente con los lineamientos del modelo económico neoliberal. Entretanto, en una misma lógica pero con estrategias opuestas en relación sobre todo a los grupos armados, se deduce que para el gobierno de Andrés Pastrana la negociación política era un mecanismo eficiente para el logro de la paz, mientras para Álvaro Uribe la paz se logra con el fortalecimiento militar e institucional de las FF.AA y la legitimidad ante diferentes grupos de interés (empresarios, terratenientes, clase media, medios de comunicación, etc.) para el logro de una derrota militar de los grupos

generadores de violencia, concretamente las FARC y el ELN. De tal modo que la paz sería la que garantizaría el crecimiento económico.

Cabe resaltar que los ejes de este gobierno fueron la seguridad democrática y la confianza inversionista articulada al desarrollo económico. Respecto a la primera, se fortaleció institucional y militarmente a las Fuerzas Armadas (FF.AA), sustentado en el Plan Colombia que se inició en la administración de Andrés Pastrana. Esta política contuvo parcialmente el accionar bélico de las FARC y el ELN, generando un clima de seguridad en los siguientes dos niveles: Protección de la propiedad privada, particularmente la del sector empresarial, agroindustrial, ganadero y comercial, y disminución del flagelo del secuestro, incrementando la percepción de seguridad ciudadana. Los elementos negativos de esta política con los incentivos institucionales otorgados a las FF.AA que potencializaron los falsos positivos, y el proceso de negociación y desmonte del paramilitarismo, lo cual no se logró en su totalidad, presentándose una reconfiguración de las estructuras militares y políticas (bandas criminales -BACRIM) de esta organización criminal.

Respecto a la confianza inversionista, se incrementó la inversión extranjera directa (IED) en Colombia, lo cual no ha impactado proporcionalmente la generación de empleo, ya que esta inversión está focalizada en actividades económicas relacionadas con el sector minero-energético, el cual es intensivo en capital y tecnología, pero no en mano de obra poco calificada. Con respecto al gobierno de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe coincide en que la violencia directa ocasionada por el conflicto armado obstaculiza el crecimiento económico, no obstante, sus estrategias para lograrlos son opuestas, pues el primero intentó eliminarla por medio de una negociación política y el segundo enfrentando militarmente a los grupos insurgentes y desconociendo el otorgamiento de estatus político a estas organizaciones.

La política social y de DD.HH en el modelo económico neoliberal son de segundo orden, evidenciando más retórica en la política pública que acciones concretas direccionadas a la disminución de la pobreza y al cumplimiento de los tratados internacionales relacionados con los DD.HH y el DIH. Es así como las políticas de DD.HH, seguridad humana y solución de conflictos que tienen por objeto contrarrestar las violencias, adoptan un carácter instrumental que permiten cumplir los objetivos del mercado y alcanzar el crecimiento económico. Lo anterior es consecuente con la ideología del pensamiento único donde el mercado con su racionalidad subordina al Estado y la política. En otras palabras, la paz de los hombres es la consecuencia lógica de la paz de los mercados.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos institucionales por finalizar el conflicto armado y aclimatar la violencia social, ésta se ha incrementado aun cuando se ha fortalecido militar y logísticamente de las fuerzas armadas, lo que indicaría que la dicotomía violencia y paz, demanda un tratamiento basado en políticas públicas integrales que reconozcan la mutación en las prácticas de los diferentes actores

generadores de violencia en Colombia, ya sea para acabar con la criminalidad o en su defecto, llevarla a niveles política y socialmente manejables.

5. BIBLIOGRAFÍA

Ahumada, Consuelo (1996). El modelo Neoliberal y su Impacto en la Sociedad Colombiana. Bogotá: El Ancora Editores.

Alvear, Julio C. (2008). "La paz neoliberal: el postulado de la razón instrumental sobre la razón dialógica". En: *Revista Criterio Jurídico* 2008-2. Cali: Pontificia Universidad Javeriana). Disponible en:

http://criteriojuridico.puj.edu.co/publicaciones.php?seleccion=ver_publicacion&id_publicaciones=15.

Araya H, Sandra. (2002). Las Representaciones Sociales: Ejes teóricos para su discusión. En: *Cuadrenos de Ciencias Sociales* No. 127. Costa Rica - San José: FLACSO. Disponible en:

<http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Cuaderno127.pdf>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1990). Programa de Vivienda Social, documento 2484 de septiembre de 1990. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1991a). Plan de Apertura Educativa 1991-1994, documento 2512 de febrero de 1991. Bogotá: Conpes. Disponible en:

<http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1991b). Subsidio familiar de vivienda: sistema de postulación y calificación, documento Conpes 2520 de marzo de 1991. Bogotá: Conpes. Disponible en:

<http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1991c). Apertura a la salud: lineamientos del plan de acción 1991-1994, documento 2531 de mayo de 1991. Bogotá: Conpes. Disponible en:

<http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1991d). Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa PNDM 1991-1994, documento 2541 de julio de 1991. Bogotá: Conpes. Disponible en:

<http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1991e). Plan quinquenal para la fuerza pública 1991-1996, documento 2570 de diciembre de 1991. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1992). Autorización a la nación para contratar un crédito con el Banco Mundial para el fortalecimiento de los servicios básicos de salud municipal, documento 2618 de octubre de 1992. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1994). Política de participación y equidad para la mujer, documento 2726 de agosto de 1994. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1994a). Política de vivienda social urbana", documento 2729 de septiembre 1994. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1994b). Salto educativo: la educación, eje del desarrollo del país, documento 2738 de octubre de 1994. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1994c). Justicia para la gente: plan de desarrollo para la justicia 1994-1998, documento Conpes 2744 de noviembre de 1994. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1994d). Fondo de solidaridad pensional: plan de extensión de cobertura para 1995, documento 2753 diciembre de 1994 Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1995a). Salud y Seguridad social, documento 2756 de enero de 1995. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1995b). Política de prevención y atención a la discapacidad 1995-1998, documento 2761 de enero de 1995. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1995c). Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia 1995 – 1998,

documento 2773 de abril de 1995. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1995d). Más y mejores empleos, documento 2778 de abril 95. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1995e). Tiempo de los niños, documento 2787 de Junio de 95. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1995f). Política de juventud, documento 2794 de junio de 1995. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1995g). Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, documento 2804 de septiembre de 1995. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1995h). Defensa Nacional y las Fuerzas Militares, documento 2824 de Noviembre de 1995. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1997a). Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras, documento 2909 de febrero de 1997. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1997b). Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, documento 2924 de mayo de 1997. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1999a). Plan Para el sector de La construcción, documento 3030 de abril de 1999. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1999b). Plan de reactivación económica y de generación de empleo en el sector transporte, documento 3035 de abril de 1999. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1999c). Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, documento

3057 noviembre de 1999. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2000a). Plan Colombia: Red de Apoyo Social: Programa manos a la obra: componentes proyectos comunitarios y vías para la paz, documento 3057 noviembre de 1999. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2000b). Política nacional para la construcción de paz y convivencia familiar - Haz Paz, documento Conpes 3077 de junio de 2000. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2000c). Plan Colombia: Red de Apoyo Social: programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos, documento 3081 de junio de 2000. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2001a). Reposición de aviones de combate táctico con destino al sector defensa, documento 3124 de junio de 2001. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2001b). Estrategia para consolidar la ejecución del plan nacional para la prevención y atención de desastres-PNPAD en el corto y mediano plazo, documento 3146 de diciembre de 2001. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2002a). Política para la población afrocolombiana, documento 3169 mayo de 2002. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2002b). Líneas de Acción para Fortalecer la Política del Estado en Materia de DD.HH y Derecho Internacional Humanitario, documento 3172 de julio de 2002. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2002c). Empleo : un reto de cooperación, documento 3199 de septiembre de 2002. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2002d). Bases de la política de vivienda 2002-2006 : ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVRs, documento 3200 de septiembre de 2002. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2004a) Bases para la optimización del programa de subsidio familiar de vivienda y lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social., documento 3269 de febrero de 2004. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2004b). Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana, documento 3310 de septiembre de 2004. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2006). Política de lucha contra la impunidad en caso de violaciones a los DD.HH e infracciones al derecho internacional humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción, documento 3411 de marzo de 2006. Bogotá: Conpes. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>

Constitución Política de Colombia. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html

DNP – Departamento Nacional de Planeación. (1991). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social: La Revolución Pácnica, 1990-1994. Bogotá: DPN. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

DNP – Departamento Nacional de Planeación. (1995). Plan de Desarrollo: El Salto Social, 1994-1998. Bogotá: DPN. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

DNP – Departamento Nacional de Planeación. (1999). Plan Nacional de Desarrollo: Cambio para Construir la Paz, 1998-2002. Bogotá: DPN. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

DNP – Departamento Nacional de Planeación. (2003). Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006. Bogotá: DPN. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

DNP - Departamento Nacional de Planeación. (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en :

http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

El País. (1994a, mayo 26). La paz en la mira de los candidatos. El País, pá. A-9.

El País. (1994b, junio 19). Propuestas del candidato liberal. Ernesto: empleo, base de su gobierno. p. C-5.

El País. (1998, junio 21). Las propuestas por las que hoy se va a votar. p. A8.

El Tiempo (1990a, mayo 6). Reformas sin concesiones a los alzados en armas". El tiempo, p. 6A

El Tiempo. (1990b, mayo 8). Gaviria. El tiempo, p. 8A.

El Tiempo. (1990c, mayo 16) Gaviria: Vivienda Barata; Lloreda: Subsidio y empleo. El Tiempo, p. s/d.

El Tiempo. (1990d, mayo 17). Enfrentar a terrorista sin ceder : Gaviria. p. 6A.

El Tiempo (1990f, mayo 21) pp 6A. Arranca la Revolución Pacífica. El Tiempo, 6A

El Tiempo. (1998, julio 26). No Hay Torta para Tanta Gente. El tiempo, p. 8A.

El Tiempo. (2002, agosto 8). Discurso de Posesión del Presidente Álvaro Uribe Vélez. El tiempo, Disponible : <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914> (Visitado en agosto 24 de 2012).

Ferré, S, Sergi. (2004). Gestión de Conflictos Taller de Mediación. Barcelona: Ariel.

Fisas, Vicenc. (2010). El proceso de Paz en Colombia. En: Quaderns de Construcció de Pau N° 17. Cataluña: Genralitat de Catalunya. Disponible en : http://escolapau.uab.es/img/qcp/procesos_paz_colombia.pdf

Galtung, Johan. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. En: *Journal of Peace Research*. Volumen 6 No. 3.

Galtung, Johan. (1998). Tras la violencia 3R. Reconstrucción, econciliación, Resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia. Bilbao: Bakeaz y gernika Gogoratuz.

Galtung, Johan. (2003). Paz por Medios Pacíficos. Paz y Conflicto, Desarrollo y Civilización. Bilbao: Bakeaz y Gernika Gogoratuz.

Gaviria, T. Cesar. (1990). Discurso de posesión como presidente de la República de Colombia.

Human Rights First (2009). Los defensores de derechos humanos acusados sin fundamento. Presos y señalados en Colombia. Disponible en: <http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/090211-HRD-colombia-esp.pdf>

Jimenez Moriones, M. F. (2003). Planeación Participativa y Desarrollo. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Knoepfel, Peter. (2003). Análisis y conducción de las Políticas Públicas. México: Universidad de Monterrey.

Meny, Yves, Jean Claude Thoenig. (1992). Las políticas Públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

Montes, S., María A; Perea G., Maria Del R. (2005). ¿Cómo el Narcotráfico ha Influído en La Política Criminal Colombiana? 1978- 1997 (Tesis). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Muñoz A. Francisco. (2004). La Paz. En: *Manual de Paz y Conflictos*. Granada: Universidad de Granada.

National Geography Channel, (2008). Operación Jaque: El Rescate de Ingrid Betancourth (Visitado, agosto 03 de 2012) Disponible en : http://www.youtube.com/watch?v=mfvE7DO_GNc

Pastrana, A. Andres. (1994). El Tiempo de la gente : Discurso de Posesión del Presidente Andrés Pastrana Arango, 7 de agosto de 1998. Bogotá: Imprenta Nacional.

Rodriguez P, Alba Nubia, Arizaldo Carvajal Burbano. (1999). Guía para la Elaboración de Proyectos de Investigación Social, Serie documentos de trabajo No. 2, Santiago de Cali: Universidad del Valle.

Samper, P. Ernesto. (1994). El Tiempo de la gente : Discurso de Posesión del Presidente Ernesto Samper Pizano, 7 de agosto de 1994. Bogotá: Imprenta Nacional:

Sauto, Ruth. (2003). Todo es Teoría. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.

Semana. (1998. julio 27). El Voto de Tirofijo. *Semana*, p. 24.

Uribe, V. Alvaro. (2002). Los Vien Puntos de Uribe (documento). Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf

Varela, E., Jiménez, N., & Delgado, W. (Enero-Junio de 2010). Conflicto armado, deterioro de la gobernabilidad y vulneración de los derechos fundamentales en el Valle del Cauca, 1990-2007. *Revista Universidad de Medellín*, 45(89), 35-55.