

**“El problema que representa la ausencia de gobernabilidad y de capacidades estatales para los procesos de paz: El caso de las negociaciones de paz en San Vicente del Caguán (Colombia)”**

**John Sebastián Zapata Callejas<sup>1</sup>**

**Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)**

**Lima, 22 al 24 de Julio de 2015**

**Área: Participación, representación actores sociales  
Subárea: Conflictos armados, violencia política y paz**

**Resumen**

La presente ponencia busca demostrar por qué en diversas ocasiones la gobernabilidad y las capacidades estatales son requisitos de vital importancia para llevar a cabo un adecuado y exitoso proceso de paz. Para demostrar tal tesis, se va a recurrir a un caso puntual, el fracaso de los diálogos de paz sucedidos en la región de San Vicente del Caguán (Colombia), por parte de la institucionalidad colombiana, a la cabeza de ex presidente Andrés Pastrana, y el grupo insurgente de las FARC- EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo), que se dio entre los años de 1998 y 2002.

Para ello, se va a realizar en primer lugar, un marco teórico con los conceptos de construcción de paz, negociación de paz, gobernabilidad y capacidades estatales; en segundo lugar, se va hacer una breve contextualización del conflicto y los procesos de paz en Colombia; en tercer lugar, se va a caracterizar el proceso de paz acontecido en San Vicente de Caguán, durante los años de 1998 y 2002, buscando rastrear algunos errores cometidos en dicho proceso y que terminaron con el fracaso del mismo; en cuarto lugar, se van a desarrollar algunas conclusiones.

---

<sup>1</sup> Politólogo de la Universidad de Antioquia (Medellín-Colombia), estudiante de posgrado en Alta dirección del Estado en la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (Bogotá –Colombia).

## I. Marco teórico

Antes de comenzar a describir por qué la ausencia de capacidades estatales y la poca gobernabilidad complejizan bastante un escenario donde se lleva a cabo un proceso de paz, como lo fue el caso de San Vicente del Caguán, es necesario tratar de conceptualizar o, por lo menos, tratar de hacer unos arreglos teóricos de algunos términos de suma importancia para el presente escrito.

El primer concepto es el **de capacidad estatal** o **capacidades estatales**. Dicho concepto deviene de la literatura especializada de los años 80's y se relaciona con otros términos como "fortalecimiento de capacidades institucionales, capacidades del sector público, capacity building, instiutional strengthening o capacity enhancement" (Isuani, 2012: 29).<sup>2</sup>

Algunas definiciones puntuales se decantan de los grandes pensadores en el tema, como es el caso del argentino Oscar Oszlak, quien equipara las capacidades estatales con las capacidades institucionales, y las define como: "Tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución" (Oszlak, 2014: 1). En otra de sus definiciones, el mismo autor postula que la capacidad estatal alude a "la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas del contexto [...en suma] La capacidad de gestión estatal se manifiesta en el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones socialmente problematizadas que componen su agenda" (Gonzalez, 2007: 63).<sup>3</sup>

Por su parte, Fabian Repetto, establece que la capacidad estatal es "la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de las políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas

---

<sup>2</sup> A propósito, tocar la discusión sobre las capacidades estatales conlleva al debate de la revalorización o no del rol del Estado en tanto actor clave en los procesos de desarrollo económico y social; es decir, luego de los postulados neoliberales de un Estado reducido, se ha venido pensando en cambiar tal paradigma y darle de nuevo un papel preponderante en el sistema social al órgano estatal. "En este sentido, se ha comenzado a dirigir la atención hacia el análisis de las fortalezas y debilidades presentes en el Estado, poniendo particular atención en una serie de dimensiones claves como: las actividades que realiza, las formas en que se desarrollan, la efectividad que alcanzan, su relación con la sociedad y el guion que en ella cumplen" (Isuani, 2012:27). En últimas, entender la definición del concepto de capacidad estatal, depende de la concepción de Estado que se tenga, de un Estado que solamente regule ciertas relaciones sociales o que sea un agente central que intervenga para promover desarrollo y funciones esenciales en las comunidades.

<sup>3</sup> Desde Oszlak también cabe destacar que las capacidades estatales dependen de dos cuestiones: la primera es la capacidad de obtener y asignar recursos; la segunda, es de factores contextuales. En este momento, es propicio mencionar, que con base en las pretensiones del texto, es fundamental la segunda cuestión, ya que el problema de las negociaciones de paz acontecidas en San Vicente del Caguán se imposibilitaron gracias al contexto de belicidad que vivía por esos días el país.

definiciones colectivas acerca de cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Gonzales, 2007: 63).

De otro lado, en lo que respecta a **la gobernabilidad**, se puede decir que el concepto es complejo y en ocasiones difuso, si bien su teorización se dio en las últimas décadas del siglo XX, la posibilidad de gobernar de un determinado sujeto o institución es una problemática de larga data, siguiendo a Antonio Camou: “Los problemas a los que hace referencia el concepto de gobernabilidad son tan antiguos como la reflexión de la política misma, el uso generalizado del término es mucho más reciente” (Baca et al, 2000: 283). Esta posibilidad de gobernar, se puede ver en un sentido amplio que va desde el gobierno de una empresa, hasta el gobierno del aparato Estatal; sin embargo, tradicionalmente el concepto se acuña para hacer referencia y relacionarlo con las instituciones políticas.

Una definición funcional en términos políticos, postularía a la gobernabilidad como esa posibilidad de gobernar que tiene un determinado gobierno; en otras palabras, el poder de ejercer y hacer cumplir sus decisiones vinculantes, y que tales sean vistas como legítimas, legales y tengan cualidades de cohesión y, con ello, sean vistas socialmente como obligatorias. Además, la gobernabilidad indica la competencia y alcance que tiene tanto el régimen como el sistema político. Acudiendo al diccionario de Ciencia Política de Dieter Nohlen, se encuentra que para éste la Gobernabilidad (que ¿bien? ¿o viene? del latín *gubernare* = dirigir, conducir, regular, en inglés *governability*) en la idea más general, es la capacidad de gobernar, hacer valer decisiones socialmente obligatorias, orientándose a un objetivo, para mantener el manejo del sistema político (Nohlen, 2006: 648). (Nohlen, 2006: 651).<sup>4</sup>

Por su parte, vale la pena hacer unas conceptualizaciones en torno la teoría de la paz y de los conflictos, ya que son fundamentales a la hora de comprender por qué las pocas capacidades estatales, la nublada gobernabilidad y en general el contexto colombiano de la época llevaron al fracaso a las negociaciones que se dieron en el Caguán en la década del 2000. Para comenzar, hay que establecer que, y con base en los postulados del profesor Vicenc Fisas, un Proceso de paz “es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros. [... cabe resaltar que] la idea de que un “proceso” no es un momento puntual, sino un conjunto de fases o etapas repartidas en el tiempo, en las que intervienen todos los actores afectados, en un esfuerzo colectivo por alcanzar, en un momento

---

<sup>4</sup> Un dato relevante es que si bien, los conceptos de gobernabilidad y capacidad estatal tienen ciertos grado de parentesco, no son iguales; se puede ver la gobernabilidad más orientada al margen de maniobra o posibilidad de gobernar (se da más en el contexto social); mientras las capacidades, se pueden ver como la fortaleza o potestad (es intrasistitucional). Por Ejemplo, en un ambiente o contexto de paz puede haber ciertos grados de gobernabilidad, pero puede darse que no haya capacidad de aplicar una determinada política. Otro ejemplo, es que en un escenario de violencia, puede haber ingobernabilidad, pero puede que un gobierno tenga la capacidad de aplicar una adecuada política criminal. Finalmente, hay que establecer que en un escenario ideal gubernamental o estatal, lo que se espera es tener tanto amplios márgenes de gobernabilidad como la potestad de tener la capacidad para manejar los hilos de una específica sociedad o comunidad.

determinado, acuerdos que permitirán acabar con la situación anterior, dominada por la violencia y el enfrentamiento armado “(Fisas, 2010a:12). “Por tanto, un “proceso de paz” incluye obviamente la fase de negociación y de mediación, pero la trasciende completamente al referirse también, y de manera esencial, al cumplimiento de lo acordado. De ahí que el proceso de paz vaya más allá del acuerdo o pacto de paz que, si bien se trata de un momento cumbre y es, sin duda, el más visible, no es más que el punto de partida de unas etapas decisivas en las que se verá si realmente el cese de la violencia es capaces de generar una situación de paz positiva, entendida ésta como prosperidad, armonía, desarrollo humano, crecimiento personal y justicia social, entre otros procesos. En este sentido, hay “procesos” que han logrado materializarse y otros que se han quedado con las intenciones y se han malogrado en el camino, precisamente, porque no han sido capaces de implementar lo acordado, por lo que han generado una enorme frustración ya que no han cumplido con las expectativas creadas” (Fisas, 2010a: 12-13). Del mismo modo, y continuando con las ideas del profesor Visas, los modelos de proceso de paz son: Reinserción, Reparto de poder político y económico, Intercambio a) No agresión por desnuclearización, b) paz por democracia c) Paz por territorios d) Paz por desocupación; Medidas de confianza bilaterales, Autogobierno.<sup>5</sup>

Por su parte, cuando se habla de **negociaciones de paz**, y amparados en la teoría del conflicto, se puede decir que “La negociación es un procedimiento de resolución del conflicto entre dos o más partes enfrentadas que consiste en el desarrollo de discusiones a través de representantes oficiales, durante el curso de las cuales una o todas las partes modifican sus demandas, con el fin de llegar a un acuerdo” (Harto de Vera, 2004: 217). Algunas cuestiones a tener en cuenta en la fase de negociación son: el contenido de la negociación, las etapas y las fases, los procesos y los roles en la negociación. A su vez, se presentan cinco formas de lograr la paz negociada: contenidas dentro de los acuerdos de paz: la negociación, la conciliación, la mediación, el arbitraje y técnicas mixtas” (Valencia, et al, 2012:158)<sup>6</sup>

Finalmente, otro concepto que vale la pena rescatar es el de **construcción de paz**. Sobre éste se debe advertir que para dar una definición se depende de la visión que se tenga por el término de paz. Sin embargo, en un sentido amplio, la construcción de paz es una idea “que va más allá de la ausencia de violencia directa, supone abordar las causas y factores múltiples que provocan el estallido y surgimiento de la violencia en los conflictos contemporáneos. [...en su] agenda completa presupon[e] abarcar el conjunto de esfuerzos

---

<sup>5</sup> Si bien Fisas tiene una visión maximalista de lo que es un proceso, porque determina que se tiene que trascender las negociaciones y llegar hasta el cumplimiento de lo acordado, una visión menos restrictiva, y aplicada al caso que se quiere desarrollar en las siguientes páginas, puede establecer que en el Caguán si se llegó a consolidar un proceso, por lo menos, se hicieron algunos acuerdos como el canje humanitario entre uniformados secuestrados y guerrilleros (además se trazó una hoja de ruta, se llegaron a posibles acuerdos, y demás). En últimas, la visión de Fisas si bien es útil, también puede llegar a ser bastante restrictiva.

<sup>6</sup> No sobra decir que la paz negociada es una de las formas de llegar a la paz, porque también se puede llegar por vía militar.

de diferentes actores orientados a, en todas las fases de los conflictos sociointernacionales (Grasa, 2010:73-74).

Ahora, se debe decir es que la construcción de paz pasa a ser un proceso más global que contienen tanto negociaciones como procesos. Finalmente, otro dato relevante sobre la construcción de paz, es establecido por John Paul Lederach, quien postula que “la construcción de paz es un concepto global que es de carácter procesual, esto es, se trata de un proceso que se lleva a cabo a lo largo del tiempo y que exige capacidad de imaginación para convertir el conflicto y transformarlo positivamente en relaciones más pacíficas y sostenibles” (Benavides, 2010:142).

## **II. Antecedentes de los procesos de paz en Colombia (describir los dos actores y el contexto)**

Para nadie es un secreto que “La fragilidad de los Estados, la violencia estructural, y el conflicto armado producen efectos materiales y simbólicos que obstaculizan el desarrollo político, social y cultural de los países” (Benavides, 2010: 124). En Colombia esto se ha hecho visible gracias al conflicto protagonizado por las FARC- EP y el Estado durante las últimas cinco décadas, lo que lo convierte en el conflicto armado interno más prolongado del globo.

Lo primero que se debe decir, que si bien en las últimas tres décadas se ha tenido presente la idea de paz en diversas agendas gubernamentales y agendas públicas, se debe recalcar que las negociaciones de paz en Colombia tienen su antecedente en las confrontaciones con el reinado español, en la época de la colonia, y en las primeras décadas posindependentistas -ejemplo de ello son las Capitulaciones de Zipaquirá-. Igualmente, se tiene otros referentes como los procesos que se adelantaron hace casi un siglo (principios del siglo XX) después para terminar la Guerra de los Mil Días (esta desencadenó en la firma de los tratados de paz de Neerlandia, Chicanota y Wisconsin).<sup>7</sup>

Ahora, si bien en Colombia se han dado varias iniciativas de paz provenientes de diversos actores, este escrito se enfatiza en las iniciativas estatales de diálogo y negociación.<sup>8</sup> Por ejemplo, durante el mandato de Belisario Betancur, puntualmente en el año de 1984, se realizaron negociaciones con las FARC, el EPL y el M-19, las cuales llegaron a un punto de cese al fuego. Posteriormente en el gobierno de Virgilio Barco, se marcó un hito en este tema de paz, porque se finiquitó un proceso de paz, que fue el del M-19 (un referente de la paz nacional), pero se iniciaron diálogos y procesos con el EPL, PRT y Quintín Lame. Posteriormente, con el gobierno de César Gaviria, se finiquitaron procesos con el PRT (1991), EPL (1991), (MAQL) Quintín Lame (1991), Comandos Ernesto Rojas (1992), CRS

---

<sup>7</sup> Un referente sobre el tema, que muestra cómo los conflictos y la negociación ha sido un común denominador en la historia de Colombia, es “Las guerras civiles y la negociación política: Colombia, primera mitad del siglo XIX” de María Teresa Uribe.

<sup>8</sup> Las Iniciativas estatales de diálogo y negociación se definen como “Políticas gubernamentales encaminadas al logro de acuerdos con los actores armados ilegales” (Gonzales, 2010: 42).

(Corriente de Renovación Socialista) (1994) y el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera.

Siguiendo con tal línea histórica, se da el proceso con las FARC-EP en el gobierno de Andrés Pastrana, seguido del proceso de paz (finiquitado) con las AUC y, en la contemporaneidad, se da el proceso con las FARC-EP gracias a la gestión del gobierno de Juan Manuel Santos.<sup>9</sup>

### III. El proceso de paz de Paz de San Vicente del Caguán

Para comenzar, y citando al profesor Vicenc Fisas, respecto a este proceso se puede resumir: “A finales de 1998, el presidente Pastrana permitió la desmilitarización de una amplia zona del país para negociar con las FARC, con las que acordaron una Agenda de 12 puntos (Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia o Agenda La Machaca, de mayo de 1999) y, posteriormente, se conformó una Mesa Nacional de Diálogos y Negociación, así como un Comité Temático. En marzo de 2001, se estableció el Grupo de Amigos del proceso con las FARC, conformado por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela. En febrero de 2002, sin embargo, se interrumpió definitivamente el diálogos con las FARC, después de varias crisis y de que esta guerrilla secuestrara un avión” (Fisas, 2010b:7)<sup>10</sup>. Básicamente un esquema de las negociaciones sería así:

#### Esquema de las negociaciones de Caguán



(Tomado de Fisas, 2010b)

<sup>9</sup> Si bien, y como se describió anteriormente, las negociaciones y, por ende, los procesos de paz a nivel nacional son de larga data, se puede ver que en la contemporaneidad, específicamente desde 1982, los mismos se han convertido en un común denominador en las campañas presidenciales; es decir, desde cierta perspectiva se puede llegar a establecer que la paz se ha transformado dependiendo de la coyuntura, en una carta electoral (Acosta, 2013:11).

<sup>10</sup> No es de más recordar que en este periodo presidencial también, y de manera paralela al Caguán, se habían iniciado unos acercamientos y diálogos con el ELN, pero se interrumpieron tras ciertas acciones terroristas de este grupo, como el atentado en Machuca. Por su parte, los paramilitares le pedían al gobierno de aquel entonces comenzar negociaciones, las cuales tiempo después se darían bajo el mandando presidencial de Álvaro Uribe Velez.

De este proceso se puede decir que ha sido bastante particular en la historia de Colombia, ya que se dio en uno de los escenarios más violentos que ha sufrido esta nación Sudamericana; de hecho para aquel entonces Colombia recibía constantemente una serie de paliativos como que tenía soberanías en vilo<sup>11</sup>, zonas grises, paradojas de orden y violencia, altas precariedades del Estado, un Colapso parcial del Estado o “soberanías fluidas”<sup>12</sup>, que era un Estado fallido, entre otros. Así mismo, se recuerda aquel proceso como un escenario que dejó bastantes enseñanzas, debido a su claro fracaso.<sup>13</sup>

En este marco de ideas, es fundamental recalcar que si bien al comienzo de los diálogos había una opinión favorable por parte de la ciudadanía, los entes privados, las instancias gubernamentales y la comunidad internacional, había otros sectores, especialmente políticos, que miraban con recelo tal suceso,<sup>14</sup> debido al accionar del grupo insurgente, contexto nacional y la gestión del gobierno de turno. Y, es que a pesar de que es claro que para los procesos de paz una correlación de fuerzas a favor del aparato estatal no es una condición *sine qua non*, es aconsejable que los Estado lleguen fuertes a la hora de negociar con los grupos insurgentes y paraestatales; para aquellos días Daniel Pecault establecía sobre esto: “Afirmar la autoridad del gobierno en la definición del proceso de paz es evidentemente una condición previa para el éxito de los diálogos” (Pecault, 1999:224).

Tal correlación represento uno de los principales problemas que tuvo el proceso de paz – que claramente quedo inconcluso-, porque efectivamente el Estado colombiano llego a tal escenario bastante debilitado en diversas esferas, en especial en el tema securitario, lo que, por ende, desde la seguridad nacional y seguridad pública, dejó en evidencia su poca gobernabilidad y sus coaptadas capacidades estatales para someter a los entes ilegales.

Para aquel entonces, cabe destacar que la poca gobernabilidad generada, en parte, por el conflicto armado interno, no estaba influida solamente por la guerrilla de las FARC, sino también por otros agentes como el ELN y los grupos de autodefensas o paramilitares (que estaban en su cúspide militar por su expansión territorial).<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Para profundizar sobre esto véase: María Teresa Uribe: “Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz”.

<sup>12</sup> Para profundizar en estos conceptos de autores como Pecault u Oquist, véase el texto de Fernán E. Gonzales ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?

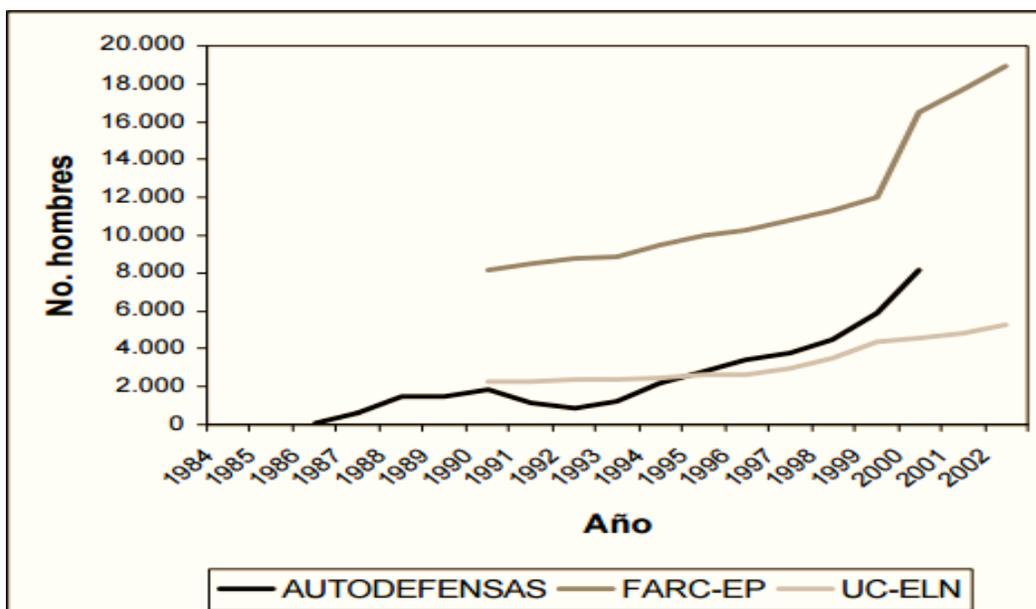
<sup>13</sup> Esto contrasta con la poca atención o tratamiento científico que se le ha dado desde la perspectiva académica, ya que al hacer un barrido sobre el tema hay poca literatura científica sobre este proceso; “El fracaso de las negociaciones de paz de Pastrana ha sido poco estudiada, y lo disponible contiene información valiosa pero carece aún de profundidad académica” (Nasi & Rettberg, 2006: 73).

<sup>14</sup> Básicamente las mismas aludían a: “Las hipótesis pesimistas consisten en sugerir los factores que podrían empujar a las guerrillas a no querer negociaciones sino en función de argumentos puramente tácticos” (Pecault, 1999:211). Y como recuerda el Grupo de Memoria Histórica en su texto “¡Basta Ya!”: “Pero también despertó fuertes críticas de algunos sectores que consideraba excesiva su buena voluntad política con las FARC y que afirmaban que carecía de un derrotero claro de negociación. Sin embargo, el problema de las negociaciones era más profundo: nuevamente ambos actores desplegaban simultáneamente una lógica política y una lógica militar como una forma de hacer la guerra en medio de la paz” (GMH, 2013:165).

<sup>15</sup> No es de más recordar que esta constante ingobernabilidad, se daba en los diversos escenarios nacionales, tanto a nivel urbano como rural. Claramente, en estos últimos se hacía más evidente el reemplazo de los entes ilegales al el Estado, como constructo regulador de las relaciones sociales.

En este punto, es propicio recordar que tal época se enmarca en un espacio donde los grupos involucrados en el conflicto político-social nacional, estaban en su pico cuantitativo, por lo menos, en términos de pie de fuerza, como lo muestra claramente la siguiente gráfica.

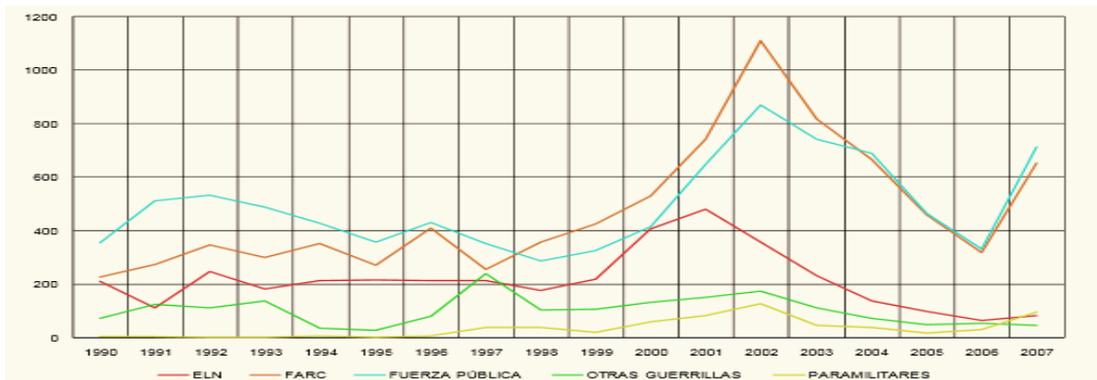
### Evolución de los actores armados ilegales en Colombia



(Tomado de DNP en Leguizamo, 2002:4)

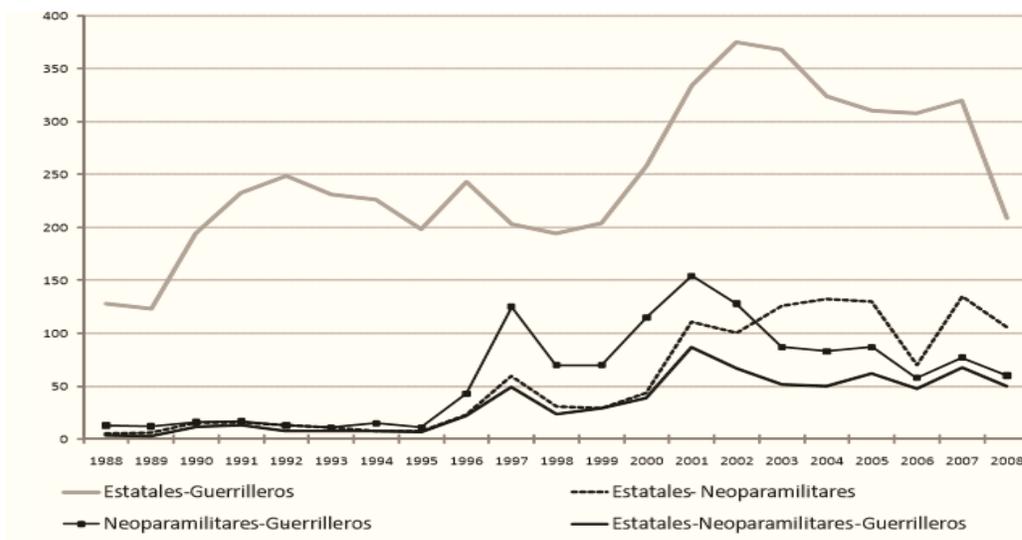
El crecimiento cuantitativo al que se hace alusión, llevó a que los grupos pudieran realizar un número mayor de acciones bélicas a nivel nacional para enfrentarse y afectarse entre sí (FARC- ELN, ELN- AUC, AUC FARC), a la población civil y al Estado. Las siguientes gráficas dejan en evidencia como, por lo menos el ELN, las FARC y los paramilitares, tienen su mayor número de acciones bélicas en este cuatrienio-1998-2002-, lo que es un claro hecho de la ingobernabilidad de aquella época. Y como en este periodo también se disputaban entre sí más territorios, en comparación con otros periodos históricos.

## Hechos de acciones bélicas, según actores armados, en los años 1990-2007



(Tomado de CINEP en García, 2008)

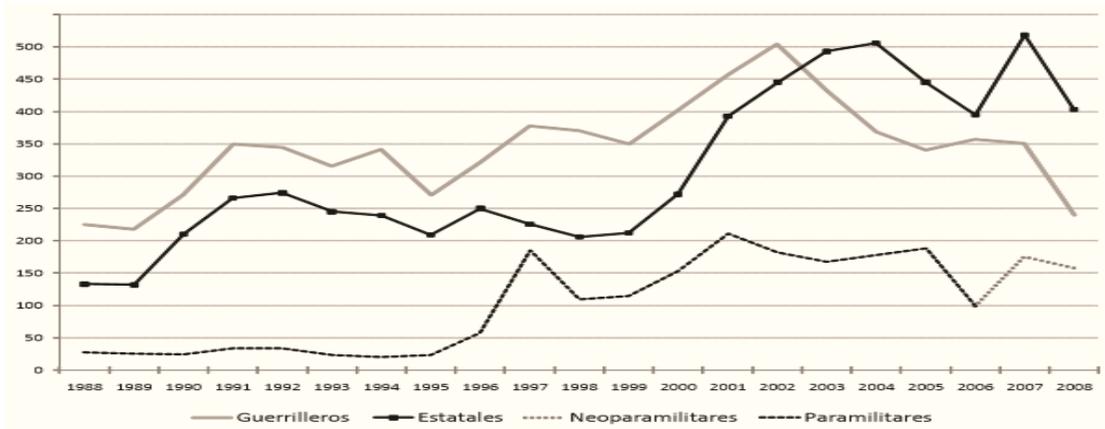
## Número de municipios con disputa entre grupos armados por tipo en Colombia, en los años 1998-2008



(Tomado de Granada et al, 2009)

Ahora bien, al tener un aumento de las acciones bélicas, lo más lógico es que también se aumentara la presencia de los grupos armados ilegales en los territorios nacionales, ya que al estar el Estado sin la capacidad suficiente para combatir eficazmente tales grupos, los mismos podían realizar estrategias expansivas. La siguiente grafica muestra como las agrupaciones guerrilleras desde el año 1998 aumentan su presencia violenta en los municipios de Colombia, y como las diversas organizaciones paramilitares también comienzan su segundo pico de expansión luego del acontecido en el año 1995.

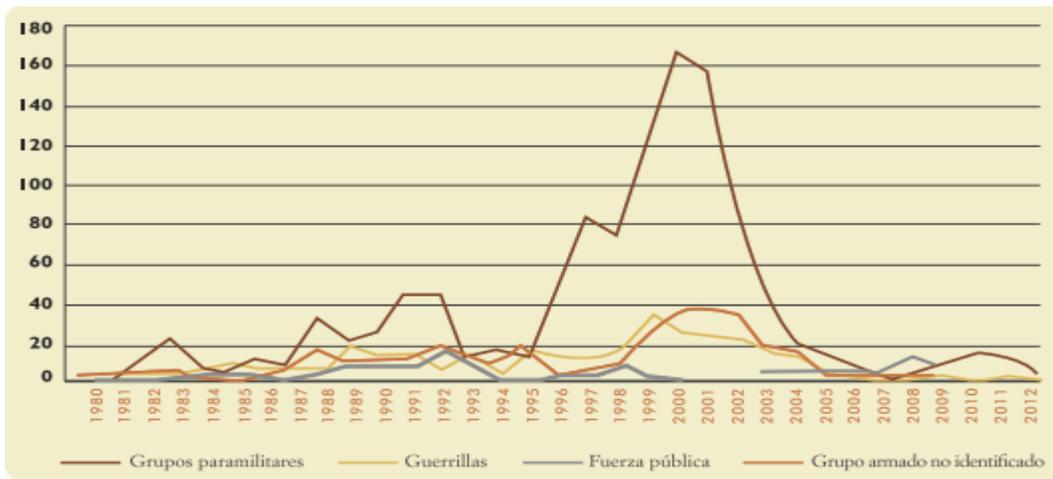
### Número de municipios con presencia violenta de grupos armados en Colombia, en los años 1998-2008



(Tomado de Granada et al, 2009)

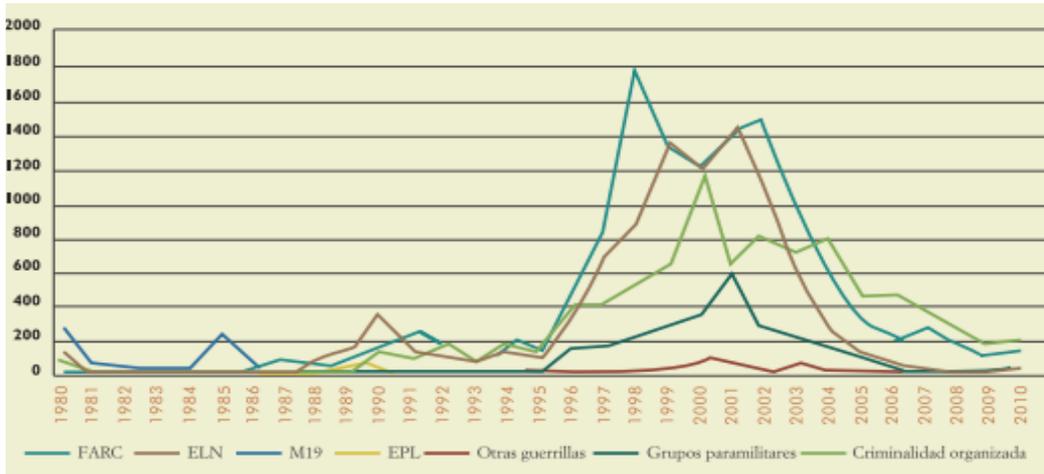
Dentro de tal mayor accionar bélico y violento de aquellos años, cabe mostrar algunas acciones puntuales. Tales son los casos de las masacres y los secuestros, que son quizás unas de las mayores muestras de cómo el Estado colombiano era incapaz cumplir con el monopolio el legítimo de la fuerza, su misión ontológica.

### Evolución de casos de masacre por conflicto armado en Colombia, según responsable, en los años 1980-2012



(Tomado de GMH, 2013)

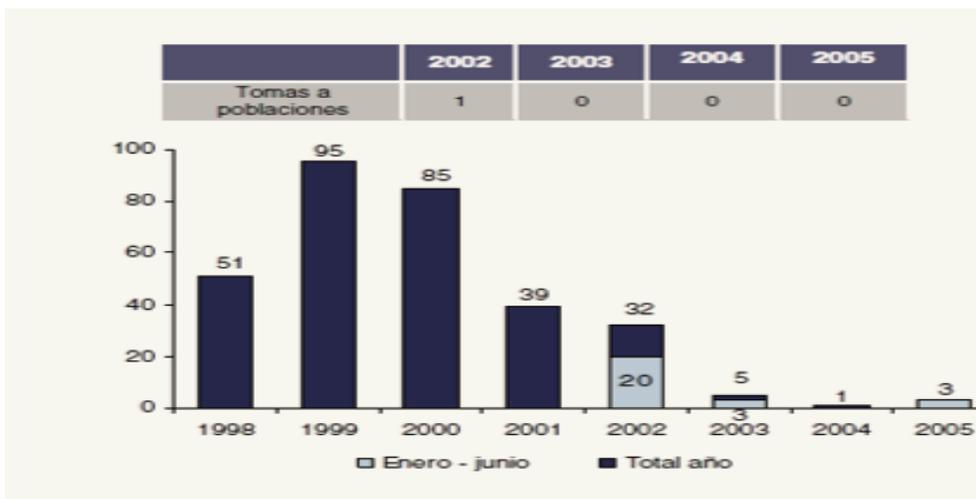
## Evolución de los secuestros por conflicto armado en Colombia, según grupo responsable, en los años 1980-2012



(Tomado de GMH, 2013)

Puntualmente, sobre las FARC, es propicio mostrar que tal colectivo tenía, para el cuatrienio en cuestión, una enorme capacidad de crecimiento y de causar violencia, con más de 60 frentes para los primeros años de la década del 2000. Esto le permitió a la insurgencia tener presencia en prácticamente todo el territorio nacional y, por lo mismo, poder desarrollar todo tipo de acciones como, por ejemplo, secuestros, extorsiones, emboscadas y ataques a la infraestructura y actos para tomarse ciertos espacios urbanos (Leguizamo, 2002: 3). De hecho, la siguiente gráfica, muestra cómo en los años de 1998 a 2002, los ataques a poblaciones son más amplios, en términos cuantitativos, que en los años siguientes.

### Ataque a poblaciones de las FARC en los años 1998-2005

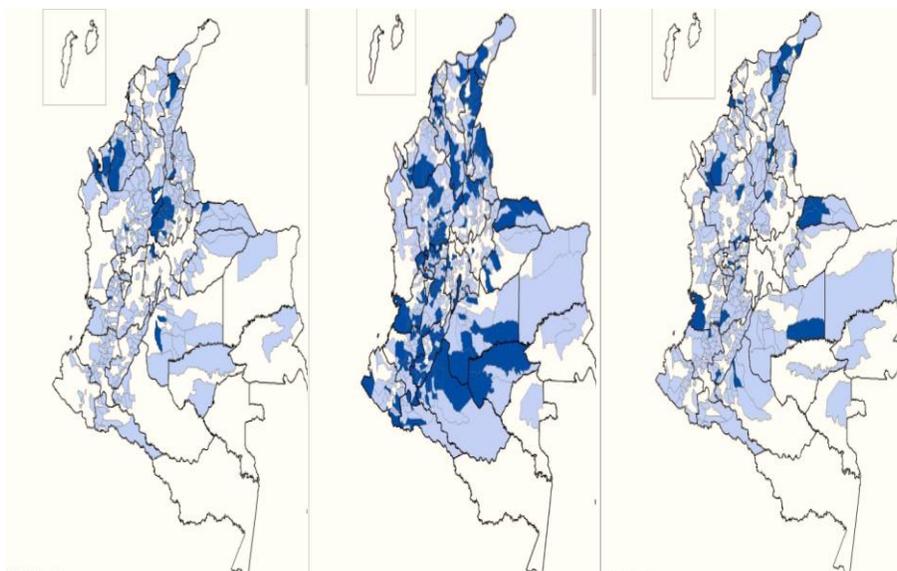


(Tomado de Congreso de la república en Soto, 2011)

Ahora bien, si se hace un comparativo de la intensidad del conflicto se comprende que para finales de la década de 1990 y principios de la década del 2000, el conflicto armado interno, estaba en uno de los sus mayores momentos de intensidad, debido a que se contaba con actores armados bastantes fuertes y expandidos; y con un Estado debilitado y fragmentando. Tal grado de intensidad, se complejizaba aún más si se tiene presente, como se mencionó en líneas atrás, que la disputa no era sólo con la fuerza pública, sino entre los diversos grupos.

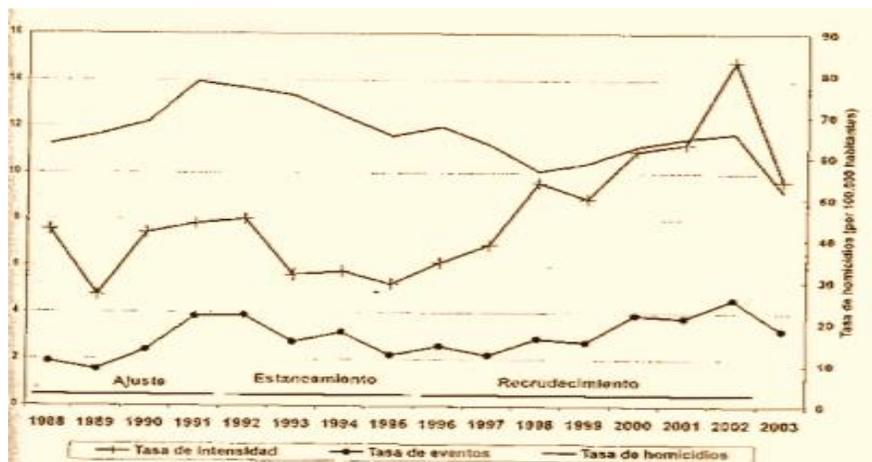
En cuanto a la expansión territorial, sobre la que se ha venido aludiendo, la misma ocasionó que los grupos armados ilegales estuviesen en casi todos los departamentos a nivel nacional lo que generaba ingobernabilidad y cooptaba la capacidad estatal; por ejemplo, el hecho que para el año 2002 solamente 2 de los 32 departamentos que posee el país estuviese libre de disputas, era bastante preocupante. Las dos siguientes graficas muestran dos maneras de ver la intensidad del conflicto en aquellos años.

**Intensidad del conflicto, según municipios donde se presentaron hechos de infracciones al DIH, Acciones Bélicas o de violencia político-social; y, municipios de alta conflictividad donde se presentan de manera sistemáticas hechos de infracciones al DIH, Acciones bélicas y Violencia Político Social. Comparativo en los años 1990-2002-2007**



(Tomado de García, 2008)

## Tasa de eventos del conflicto, tasa de intensidad y tasa de homicidios, por 100000 habitantes



(Tomado de Restrepo, 2006)

Por otro lado, para los días del proceso de paz las fuerzas armadas de Colombia estaban relativamente atrasadas para la magnitud del conflicto y, por ello, las negociaciones del Caguán también sirvieron para una tecnificación de las mismas; es decir, a la par que se adelantaban diálogos de negociación, del mismo modo se trataba de hacer una mejora cuantitativa y cualitativa de todo el aparato militar y policial del Estado de Colombia.<sup>16</sup>

Por su parte, luego de tener presente la constante expansión de la guerrilla de las FARC-EP, se puede consolidar la idea de que éstos al llegar tan fuertes a la mesa de negociación que influyeron más de lo debido en diversos aspectos; por ejemplo, en el calendario del proceso o la misma agenda que se trazó. Sobre esta última, hay una especie de consenso en la literatura especializada; en palabras de Fernán González: “El carácter excesivamente general y abstracto de la agenda acordada, sostienen Palacios, hizo que los diálogos terminaran por circunscribirse a aspectos procedimentales, cuya iniciativa procedía fundamentalmente de las FARC, muy centrados en el funcionamiento de la zona de despeje” (González, 2002:15).

Y es que tal agenda, “La agenda común [por el cambio hacia una nueva Colombia], fue criticada especialmente por su amplitud que la hacía innegociable en un tiempo prudencial, y porque distraía la atención sobre aquellos problemas que se consideran, de acuerdo con diversos sectores, como los sustantivos para dar fin a la confrontación armada. Otros la juzgaron equivocada porque no hacía énfasis en el verdadero tema de negociación que es la discusión sobre la distribución del poder político” (Leguizamo, 2002: 8).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Para profundizar en esto, véase Eduardo Pizarro: “¿Colombia: Una guerra de perdedores?”.

<sup>17</sup> Para ver la agenda completa y algunas recomendaciones de las FARC véase: “¿Qué quieren las FARC? Agendas de negociación en los procesos de paz”.

Pero lo más grave, es que si bien las FARC exponían sus argumentos y exigencias en la mesa de diálogo y negociación, no mostraban una voluntad tangible, ya que llevaban hasta el extremo, al igual que los otros actores de la época como las AUC, su accionar terrorista y criminal, aprovechándose de un Estado con pocas respuestas. Retomando de nuevo al profesor Daniel Pecaú, el mismo escribía sobre el papel de las FARC en las negociaciones del Caguán: “No han tenido que dar señales que prueben que estén resueltas a atenuar el nivel de hostilidades y menos de llegar a un acuerdo efectivo” (Pecaú, 1999:210-211). Y es que un proceso de diálogos que inicia el 9 de enero de 1999, con la ausencia del máximo comandante de las FARC-EP, Manuel Marulanda Vélez “tirofijo” (el famoso episodio de la “silla vacía”), con la justificación que había un supuesto plan para atentar contra su vida, deja mucho por desear. Es más, hubiese sido bastante complejo el creer en un posible éxito de tales negociaciones, cuando el mismo Marulanda, afirmaba que el nuevo proceso de paz tenía como objetivo cubrir el déficit político generado por más siete años de guerra (GMH, 2013:166).

Un problema desde el principio de los diálogos fue la exigencia de las FARC, que venían haciendo desde el periodo presidencial anterior con Samper, de que para poder sentarse a negociar el Estado debía garantizarles un territorio desmilitarizado, al cual el presidente Pastrana accedió, sin mayores querellas. A tal territorio se le denominó zona de distensión. Esta consistía en un espacio desmilitarizado de 42000 km<sup>2</sup>, que comprendía los municipios de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa (departamento del Meta) y San Vicente del Caguán (departamento del Caquetá). Tal zona estuvo sin presencia de fuerza pública desde los primeros días de noviembre de 1998 (el 14 de octubre de tal año se expide la resolución 85 por Parte de Andrés Pastrana para otorgar dicho territorio) hasta el 21 de Febrero de 2002.

Sin embargo, este espacio se convirtió en un escenario para que las FARC pudieran ejercer libremente su accionar tanto a nivel político como criminal. Sobre este último tema el Grupo de Memoria Histórica, recuerda que la fragilidad del proceso “se hacía mayor por el uso que daban las FARC a la zona desmilitarizada del Caguán como zona segura para mantener en cautiverio y negociar la liberación de secuestrados, y como sitio de entrenamiento de guerrilleros y de planeación de operaciones de guerrilla móvil” (GMH, 2013: 168- 169). Lo anterior muestra una

Y es que es bastante complejo geoestratégicamente que se despejara un espacio que coincidía con los corredores estratégicos de las FARC; pero debido a las incapacidades estatales de aquella época, por la necesidad de ganar adeptos políticos instrumentalizando la paz y debido a la búsqueda inmediata por mostrar algunos resultados, se le otorgó sin mayores restricciones y condiciones tal espacio al grupo armado ilegal.



(Tomado de Fernán E González, 2002)

Como se ha descrito anteriormente, por diversos sucesos tal proceso no llegó a una eficaz conclusión, porque, básicamente, no estaban dadas la “conjunción de oportunidades favorables” para llegar a un feliz término. Recordando, en “ La literatura académica (se) describe cuatro factores críticos de éxito que deben ser identificados por las partes antes de tomar la decisión de sentarse a negociar: primero, el cálculo o disposición de los actores en conflicto debe señalar claramente un interés por la negociación; segundo, el contexto general del proceso debe permitir marginar a los actores interesados en prolongar el conflicto, y empoderar a quienes opten por la negociación; tercero, las partes deben estar preparadas para la negociación y en particular haber asimilado las lecciones aprendidas de los procesos de negociación anteriores; y cuarto, desde haber un espacio para lograr acuerdos de pre-negociación que le den bases sólidas al proceso” (Ugarriza et al, 2013:169); y claramente los dos últimos factores no se cumplían en el Caguán, ya que las partes no estaban preparadas (unas FARC con fines estratégicos y un gobierno débil y desorganizado en sus propósitos), además, las pre negociaciones no fueron oportunas, sino que bastante apresuradas y ancladas a interés electorales.

Otro claro ejemplo de la ingobernabilidad de aquella época y del poderío de las FARC, es la ley 002 del 2000 que expidió tal grupo. Sobre esto el Grupo de Memoria Histórica, explica: “la ambigüedad de la voluntad de paz de las FARC y de la posibilidad de llegar a acuerdos sobre el respeto a la población civil se hizo aún más dudosa con la promulgación, el 4 de abril del 2000, de la ley 002 o impuesto para personas que tengan un patrimonio superior a 1 millón de dólares, considera por muchos como una amenazada de secuestro generalizada” (GMH, 2013:166). En definitiva, esta ley consistía en cobrar un impuesto para la paz a personas que tuvieran un patrimonio igual o superior a un millón de dólares; de hecho, algunas personas llegaron a pagar tal tasa impositiva.

Y es que para ese año, el 2000, además de la promulgación de su polémica ley, “las acciones militares de las FARC estuvieron encaminadas hacia un triple propósito: atacar a poblaciones aisladas, donde la reacción de la Fuerzas Armadas era retardada; realizar acciones de guerra mediante carros bomba y bombas en centros urbanos cercanos a las grandes ciudades; y efectuar secuestros y extorsiones para financiarse y producir pánico colectivo (GMH, 2013:169).

Retomando la idea de que a pesar de tener una imagen favorable en sus inicios el proceso de paz, con el pasar del tiempo la sociedad civil comenzó a ver cada vez más con malos ojos el accionar del gobierno en tal proceso, se debe advertir que esto sucedió “por los continuos abusos que la guerrilla cometía en la zona de despeje y en las regiones aledañas, al lado de la manera ligera e improvisada como el gobierno Pastrana manejo el proceso de dialogo. Esta improvisación se hizo evidente en la manera como otorgo a las FARC la zona desmilitarizada, sin condiciones previas ni controles y como dejo toda la iniciativa de la discusión de las reformas sociales y económicas de la agenda convenida en manos de este grupo guerrillero. Por es, opinaba, Hernando Gómez Buendía (2002) que “la ruptura “del proceso de paz evidenciaba un malentendido fundamental” entre las partes: las FARC pensaban que las reformas sociales eran la condición previa para la suspensión de hostilidades, mientras que la opinión publica insistía en que mientras las FARC continuara su accionar violento, no había nada que negociar “(González, 2003: 133 134). En otras palabras, a la par que se adelantaba el proceso en una improvisación constante, se hacía más evidente que no existía un interés común entre las partes para conseguir la paz en Colombia; sino que por el contrario se buscaba interponer los intereses particulares.

Ahora bien, otro problema ontológico del proceso es lo que se concibe por paz por parte de cada uno de los agentes y lo que se espera del proceso. “Como lo muestra Palacio (2001), la guerrilla concibe la negociación como un medio para conseguir reformas sustantivas mientras sigue logrando avances militares en otras zonas del país. El gobierno, por su parte, piensa en las negociaciones como un proceso pedagógico para crear mutua confianza y un clima favorable a la negociación con vistas a un futuro desarme y desmovilización de la guerrilla. El grueso de la opinión publica de los sectores urbanos se muestra crecimiento a concebir el conflicto armado como una subversión contra el orden establecido, de cuya legitimidad no abierta dudas” (González, 2002: 18).

En últimas, en todo país había una percepción que tal proceso de paz estaba politizado y mal estructurado; por ejemplo, “Al respecto, una afirmación de uno de los negociadores del gobierno de Pastrana es bastante dicente: “El gobierno no tenía propuestas claras, no tenía un camino fijado de qué se podría ofrecer, de qué se podría negociar. Creo que el gobierno siempre estuvo a oscuras en lo sustantivo”” (Arias, 2008: 27 -28).<sup>18</sup> De lo anterior, se

---

<sup>18</sup>Un problema endógeno, que vale mencionar es la misma continuidad de los agentes negociadores por parte del Estado colombiano, lo que demuestra, la constante improvisación y poca cohesión del proceso; ejemplo, el primer grupo de

desprende la idea que debido a la politización de la paz o el uso de la misma como herramienta electoral, genere que ésta se convierta en un instrumento de improvisación a corto o mediano plazo -dependiendo del gobierno-, pero nunca llegue a ser una política de Estado de larga data.

De otro lado, algunos hechos puntuales que demostraban la ingobernabilidad y las pocas capacidades estatales que llevaron a fracasar al proceso de paz, fueron:<sup>19</sup>

- Forcejeo con el batallón de Cazadores en San Vicente del Caguán, en noviembre de 1998.
- Ataque en Caño Billar (94 muertos, 64 soldados secuestrados), el 1 de marzo de 1998.
- Asalto a las bases de antinarcóticos de la Policía y al batallón del ejército en Miraflores-Guaviare (39 muertos, 129 soldados secuestrados), el 3 de agosto de 1998.
- Asalto a bases del ejército y policía en la Uribe- Mesta (60 muertos, 7 soldados secuestrados), el 4 de agosto de 1998.
- Ataque batallón contra guerrilla en Riosucio- Chocó (102 muertos, 21 soldados secuestrados), el 14 de Agosto en 1998.
- Toma guerrillera en Mitú-Vaupés (139 muertos, 61 policías secuestrados), el 1 de Octubre de 1998.
- Ataque guerrillero en la Esmeralda-Antioquia (62 muertos), el 18 de Febrero de 1999.
- Secuestro de Terence Freitas, Ingrid Washinawatok y Laheenae Gay, tres indigenistas norteamericanos que estaban asesorando a la comunidad U'wa, el 25 de Febrero de 1999 (posteriormente fueron asesinados).
- Ataque guerrillero al campamento militar en Gutiérrez – Cundinamarca (74 muertos), el 8 de julio de 1999.
- Asalto guerrillero a cuarteles de la policía en Puerto Lleras- Meta (167 muertos, 28 policías secuestrados), el 10 de julio de 1999.
- Asalto al municipio Nariño-Antioquia (17 muertos, 7 policías secuestrados), el 30 de julio de 1999.
- Asalto a la base de la Marina y al cuartel de Policía en Jurado-Chocó (61 muertos, 78 personas capturadas), el 11 de diciembre de 1999.
- Secuestro del periodista Guillermo Cortes, el 22 de enero del 2000.
- Asalto al cuartel de la policía en el corregimiento de la Arboleda, municipio de Pensilvania- Caldas (16 muertos), el 29 de Julio del 2000.

---

negociadores se instala a principios de 1999; el 4 de junio de 1999 se instala un segundo equipo de negociación, en septiembre del 2000 se arma un tercer equipo y, finalmente, un cuarto en junio 2001.

<sup>19</sup> Hechos perpetrados por las FARC que van desde unos meses antes de oficializarse el proceso hasta unos meses dado por terminado.

- Emboscada al ejército en Dabeiba-Antioquia, (16 muertos), el 16 de septiembre del 2000.
- Toma guerrillera a Dabeiba-Antioquia (54 muertos), el 18 octubre del 2000.
- Secuestro del ex ministro de Desarrollo, Fernando Araujo, el 4 de diciembre del 2000.
- Asesinato de Diego Cote Turbay (ex presidente de la comisión de paz de la Cámara de Representantes), el 29 de diciembre del 2000.
- Asalto a la base de Marina en el cerro Toki, Dagua- Valle del Cauca (17 muertos), el 22 de Mayo del 2001
- Masacre en Rio Manso, Tierralta-Córdoba (33 campesinos muertos), el 22 de mayo del 2001.
- Asalto a la base de marina en Coreguaje- Putumayo (56 muertos, 14 uniformados secuestrados), el 22 de junio del 2001.
- Secuestro de la ex ministra de cultura, Consuelo Araujo, el 24 de Septiembre del 2001 (días más tarde, 29 de septiembre, fue asesinada).
- Secuestro del senador Jorge Eduardo Gechem Turbay (ex presidente de la comisión de paz de la Cámara de Representantes), el 20 febrero del 2002.
- El 23 de febrero de 2002, tres días después de haber dado por terminado los diálogos, fue secuestrada la ex candidata Ingrid Betacourt cuando se movilizaba hacia San Vicente del Caguán.
- Masacre de Bojayá, (74 y 199 muertos entre civiles e insurgentes) en enfrentamientos de las FARC y ACU, el 2 de mayo de 2002.

#### **IV. Conclusiones**

Teniendo presente que todas las negociaciones, los procesos y en si la construcción de la paz en cualquier territorio es compleja, hay que destacar que las negociaciones y el proceso que adelanto el ex presidente Andrés Pastrana con las guerrillas de las FARC- EP en San Vicente del Caguán, fue un desastre. Lo anterior, se justifica porque se negoció en medio de un contexto de ingobernabilidad y con un Estado sin amplias capacidades; un gobierno que no poseía una correlación de fuerzas a su favor y que no fue capaz de entender que no había una conjunción de oportunidades favorables que llevara al proceso a un feliz término.

Para aquellos años de 1998-2002, los actores armados ilegales que estaban en disputa entre sí y con el Estado tenían una creciente cuantificación y cualificación, lo que generaba una ingobernabilidad en muchos escenarios del país; los grupos al margen de la ley tenían más presencia en los diferentes municipios del país, más hombres, generaban un número más amplio de acciones bélicas, llevaron a un aumento en la disputa de los territorios, ocasionaban más secuestros, atacaban más a las poblaciones. En últimas en tal cuatrienio se

dio un conflicto armado más intenso (con el agravante de que las fuerzas armadas no tenían la tecnificación que tienen en la contemporaneidad).

Gracias al poderío con que las FARC- EP llegaron a negociar, se generó que las mismas influyeran más de lo debido en las condiciones del proceso, caso zona de distensión o las características de la Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia; además, que no tuvieron que mostrar mayores intenciones de llegar al establecimiento de la paz, no en vano aumentaron su accionar criminal y terrorista (más ataques subversivos, tomas guerrilleras, forcejeos subversivos, asaltos subversivos, secuestros, homicidios, magnicidios, masacres y demás) generando, con ello, ingobernabilidad en diversos departamentos y municipios de Colombia, y de paso mostrando un Estado maniatado con pocas capacidades.

Pero, también se debe hablar sobre la desorganización del gobierno a la hora de sentarse a negociar la paz, ya que no tenían un rumbo claro y una hoja de ruta eficaz, porque veían claramente a la paz como un comodín político-electoral, lo que generaba que no hubiesen intereses de fondo y veraces por llegar a un acuerdo con las FARC- EP.

Sin embargo, algunas lecciones positivas del Caguán fueron: la adhesión de la comunidad internacional al proceso de paz (Diplomacia por la paz), la cualificación y cuantificación de las fuerzas armadas y el espacio que se le dio a la sociedad civil.

## V. Bibliografía

- Acosta, Milena. (2013). Introducción a los diálogos de paz en Colombia, un acercamiento histórico a los intentos de solución del conflicto. En: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11237/1/AcostaNunezMilenaLeonor2013.pdf>
- Arias, Gerson. (2008). Una mirada atrás procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano. En: Serie Working papers FIP (4).
- Arias, Gerson; Prieto, Carlos; Peralta, Milena. (2010). ¿Qué quieren las FARC? Agendas de negociación en los procesos de paz. En: Informes FIP (10).
- Baca Olamendi, Laura; Bokser Liwerant, Judith; Pérez Fernández del Castillo, Germán. (2000). Léxico de la política. Fondo de cultura económica: México.
- Benavides, Farid. (2010) La construcción de la paz y la fragilidad estatal: una revisión de la literatura. En: Pensamiento Jurídico (29), pp.123-176.
- Fisas, Vicenc. (2010 a). ¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz. Icara Editorial Escola de Cultura de Pau: Barcelona.
- Fisas, Vicenc. (2010 b). El proceso de paz en Colombia. En: Quaderns de Construcció de Pau (17).
- García, Mauricio. (2008). El conflicto armado Colombiano: ¿El fin del Fin? CINEP: Bogotá.
- GMH. (2013). ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Imprenta nacional: Bogotá.
- González, Fernán. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: Una mirada desde la historia. En: Colombia Internacional (58), pp. 124-157.
- González, Fernán. (2002). Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia Colombiana. En: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales (2), pp. 13-49.
- González, Emilio. (2007). La capacidad estatal para ejecutar políticas públicas. En: Administración & Desarrollo (48), pp. 55-80.
- González, Catherine. (2010). Iniciativas de paz en Colombia. En: Civilizar (18), pp. 35-54.
- Granada, Soledad; Restrepo, Jorge; Sánchez; Camilo. Guerra y violencias en Colombia Herramientas e interpretaciones. (2009). En: Controlando la medición: alcances y limitaciones de la información en conflictos armados. Editorial Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.
- Grasa, Rafael. (2010). Cincuenta años de evolución de la investigación para la paz: tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar. Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, Generalitat de Catalunya: Barcelona.
- Harto de Vera; Fernando. (2004). Investigación para la paz y resolución de conflictos. Tirant lo Blanch: Valencia.

- Leguizamo, Camilo. (2002). Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las Farc- Ep (1998-2002). En: Archivos de Economía (204). En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/204.pdf>
- Isuani, Fernando. (2012). Conferencia: Las capacidades estatales. VI Seminario de Reforma del Estado Gestión Pública: balance y perspectivas. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima.
- Nasi, Carlos; Rettberg, Angelika. (2006). Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente. En: Colombia Internacional (62), pp. 64-85
- Nohlen, Dieter, Schultza, Raner. (2006). Diccionario de ciencia política: teoría, métodos y conceptos. Porrúa: México.
- Oszlak, Oscar. (2014). Políticas Públicas y capacidades estatales. Forjando (5). En: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/politicas%20publicas.pdf>
- Pecaute, Daniel. (1999). Estrategias de paz en un contexto de diversidad de actores y factores de violencia. En: Los laberintos de la guerra: Utopías e incertidumbres sobre la paz. Tercer Mundo: Bogotá.
- Pizarro, Eduardo. (2003). Colombia: ¿Una guerra de perdedores? En: Revista de Estudios sociales (16), pp. 85-93.
- Restrepo, Jorge; Spagat, Michael; Vargas, Juan. (2006). “El conflicto en Colombia: ¿quién hizo qué a quién?” Un enfoque cuantitativo (1988-2003)”. En: Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia. Norma: Bogotá.
- Soto, Emmanuel. (2011). La incidencia del fracaso del proceso de paz entre el gobierno nacional y las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en la implementación de la política pública de seguridad democrática en Colombia, durante el período comprendido entre 1999 y 2000. Universidad Nuestra Señora del Rosario: Bogotá.
- Ugarriza, Juan; Cotrina, Andrés; Sequera, Natalia. (2013). ¿Qué se negocia en los procesos de paz? Agendas y factores de éxito 1989- 2012 En: Análisis Político (77), pp. 153-173
- Uribe, María. (1998). Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. En: Estudios Políticos (13), pp. 11-37.
- Uribe, María. (2003). Las guerras civiles y la negociación Política: Colombia, primera mitad del siglo XIX. En: Revista de Estudios Sociales (16), pp. 29-41
- Valencia, German; Gutiérrez, Alderid; Johansson, Sandra. (2012). Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos. En: Estudios políticos (40), pp. 149-178.