



4

Working papers

Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano

Gerson Iván Arias O.
Octubre de 2008



Fundación **Ideas para la paz**

Una mirada atrás: procesos de paz y dispositivos de negociación del gobierno colombiano

Gerson Iván Arias O¹.
Octubre de 2008
Serie Working papers FIP No. 4

Contenido

5	Presentación
6	1. Introducción
7	2. Importancia de las estructuras o dispositivos de negociación en los procesos de paz: el caso de Colombia
7	El conflicto armado colombiano
7	Las razones para la solución política y una definición de paz
8	Los niveles de negociación dentro de un conflicto armado
8	Dispositivos de negociación y procesos de paz
10	3. Aparición y transformación de los dispositivos formales de negociación del poder ejecutivo colombiano en los procesos de paz: 1981-2006
11	Julio César Turbay Ayala: orden público y negociación
12	Belisario Betancur Cuartas: voluntarismo y prisa por la paz
16	Virgilio Barco Vargas: institucionalización y pragmatismo
18	César Gaviria Trujillo: negociar en medio del conflicto
20	Ernesto Samper Pizano: ilegitimidad e inmovilidad
21	Andrés Pastrana Arango: de vuelta al voluntarismo
23	Álvaro Uribe Vélez: acometer y rectificar
26	4. Algunas conclusiones y lecciones aprendidas
26	Lógicas, rupturas y continuidades básicas
27	Variables y especificidades
28	Para una comprensión del dispositivo de negociación
29	Anexos

Presentación

A lo largo de sus últimas tres décadas el conflicto armado en Colombia se ha transformado y ha sido enfrentado de diversas maneras por los sucesivos gobiernos. En efecto desde 1980 se han diseñado políticas que combinan en distintos grados los intentos por alcanzar una paz negociada con los esfuerzos por combatir militarmente a los grupos armados ilegales. En la actualidad, una negociación de paz en particular con la guerrilla las FARC y el ELN, no parece viable como lo reconoció el propio Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, en reciente entrevista pública*. Contrariamente a la popular idea acuñada hace unos años por el expresidente Alfonso López Michelsen de que para negociar con la guerrilla había que debilitarla militarmente, la campaña contrainsurgente desplegada bajo la política de Seguridad Democrática y su consecuente erosión de la capacidad armada de estos grupos, parece haber alejado la solución negociada al conflicto al menos en el mediano plazo.

De cualquier manera, es un hecho que eventualmente el conflicto armado en Colombia concluirá con una negociación o una serie de negociaciones. La FIP desde sus orígenes ha sostenido que para que tales negociaciones prosperen efectivamente no es suficiente la mera voluntad política, sin que también se requiere de una debida preparación y asistencia técnica al proceso. En este sentido resulta muy oportuno el presente estudio que analiza los dispositivos empleados por el gobierno colombiano desde los ochenta para adelantar negociaciones de paz con los grupos armados irregulares.

Esta es una historia detallada de la creación, evolución y perfiles funcionales de las distintas instancias establecidas por el Ejecutivo para representarlo en los sucesivos procesos de paz que se han llevado a cabo, desde la administración de Julio César Turbay hasta hoy: la Comisión de Paz (1982), la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (1986), la Consejería de Paz (1992) y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (1994). Además, es un marco en el que se entreteje la historia de tales procesos de paz, sus protagonistas, mecanismos, resultados y fracasos.

El trabajo concluye haciendo un análisis de las lógicas que han orientado el funcionamiento de los dispositivos descritos y de las rupturas y continuidades que ha habido entre cada uno de ellos, en términos de lecciones aprendidas y de elementos a tener en cuenta para evaluar los resultados obtenidos hasta ahora y para pensar en el camino que

falta por recorrer en la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado colombiano. En ese sentido, se plantean algunos factores claves para comprender los dispositivos de negociación: su naturaleza jurídica y normativa, su composición nominal y su nivel de representatividad, su capacidad de mediación institucional y el impacto de los actos que suscriba, y los grados de aprendizaje y construcción social a los que dé lugar y que permitan sostener los resultados que logre.

Se trata pues de un estudio que pone sobre el tapete las lecciones aprendidas de la institucionalidad desplegada hasta el presente por el gobierno para adelantar negociaciones de paz, sin duda una perspectiva hasta ahora no abordada por la copiosa literatura existente en el país sobre procesos de paz.

* Entrevista de María Isabel Rueda al Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, *El Tiempo*, octubre 14 de 2008.

1. Introducción

De acuerdo con el *Department of Peace and Conflict Research*, de la *Universidad de Uppsala* en Suecia, desde el final de la Segunda Guerra Mundial el mundo ha presenciado la aparición de 232 conflictos armados en 148 lugares del mundo. De ellos, 122 han ocurrido durante los años siguientes al fin de la Guerra Fría, registrándose el número más alto entre 1991 y 1992, cuando 52 conflictos estaban activos².

Ahora bien, del total de conflictos armados vigentes, existen negociaciones en el 58 % de los casos, y según la *Escuela de Cultura para la Paz* de Barcelona, un 24% de los conflictos de los últimos 15 años han acabado con un acuerdo de paz “de una cierta consistencia y perspectivas de futuro”, lo cual ratifica que no es nada fácil la búsqueda de la paz a través de una negociación política. Así mismo sólo en 5 casos de los 54 existentes en este período –últimos 15 años–, el conflicto terminó con la victoria militar de una de las partes, lo que significa que menos del 10% de los conflictos acaban de esta forma³. Es decir, la experiencia internacional muestra claramente que la mayoría de los conflictos armados se resuelven a través de negociaciones, y no por la vía militar⁴.

Si se parte de este último supuesto, para el caso colombiano la superación del conflicto armado pasa sin duda por una solución política negociada, en la que tanto el Estado como los grupos armados ilegales deberían coincidir en un proceso de negociación. Pero, la posibilidad real de este escenario implica resolver con suficiente claridad preguntas básicas como *¿qué negociar?*, *¿cómo negociar?*, *¿cuándo negociar?* y *¿quién negocia?* Sobre esta última pregunta se concentra

este documento, haciendo énfasis en la experiencia de los gobiernos colombianos de las últimas tres décadas.

Este estudio busca realizar un balance de las distintas comisiones o consejerías (dispositivos) que han llevado la voz del poder ejecutivo en los procesos de paz desde 1981 en Colombia, haciendo una caracterización crítica que dé cuenta de sus momentos decisivos, transformaciones y rupturas. Una revisión de estos dispositivos resulta prioritaria dado su protagonismo en la escena nacional, los cada vez más altos grados de centralidad de estas temáticas en el Ejecutivo, y más aún cuando “*el grueso de la opinión pública de los sectores urbanos se muestra crecientemente escéptico frente a la negociación, cuyo alcance no comprende, pues tiende a concebir el conflicto armado como una subversión contra el orden establecido, de cuya legitimidad no abriga dudas*”⁵.

El estudio se divide en tres partes. La primera evidencia la importancia de las estructuras o dispositivos de negociación del gobierno colombiano en los procesos de paz. La segunda es una mirada descriptiva e histórica sobre la aparición y transformación de los dispositivos de negociación del poder ejecutivo en los procesos de paz, durante el período 1981–2006, como también una aproximación a sus perfiles funcionales. Finalmente se presentan algunas conclusiones sobre las lógicas fundamentales de estas transformaciones, puestas en términos de lecciones aprendidas. Una mirada atrás sobre una de las dimensiones del conflicto colombiano cuya importancia, sin duda, sigue vigente.

Para el análisis crítico de las comisiones o consejerías formales de negociación del poder ejecutivo colombiano, este estudio complementa los valiosos aportes que tanto académicos como algunos de quienes participaron en dichos procesos han realizado a lo largo de estos 27 años de historia reciente de procesos de paz⁶, y abriga la expectativa de

¹ El autor expresa sus agradecimientos a María Victoria Llorente directora ejecutiva de la FIP; Alexandra Guáqueta ex directora académica de la FIP y a los investigadores Catalina Niño y Juan Sebastián Ospina, por sus comentarios y aportes a este estudio.

² Harbom, Lotta y Wallensteen, Peter. “*Armed Conflict, 1989–2006*”. *Journal of Peace Research*, vol. 44, no. 5, 2007, p. 623. De los 32 conflictos registrados en el 2006 todos se desarrollaron dentro de Estados y cinco de ellos fueron internacionalizados.

³ Fisas, Vicenç. *Anuario 2007 de procesos de paz*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2008, p. 13.

⁴ Según el más reciente informe del PNUD “*desde 1990 a la fecha, más de tres millones de personas han muerto en conflictos armados y prácticamente todas las muertes que se atribuyen directamente a un conflicto han ocurrido en países en desarrollo. Además de los costos humanos inmediatos, el conflicto violento trastorna sociedades completas y puede revertir los avances logrados en desarrollo humano por generaciones*” (PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, p. 173)

⁵ González, Fernán. “Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8. No. 2 (mayo-agosto 2002), p. 18.

⁶ Si se revisa la literatura al respecto se pueden encontrar aportes importantes, pero limitados a periodos de tiempo más cortos enfocados en función de otros intereses (procesos de paz en todo el sentido del término, por ejemplo) y no esencialmente al análisis de la transformación de dichas comisiones o consejerías. Ver por ejemplo: Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto. *Actores en Conflicto por la Paz*. Bogotá: Cinep-Siglo XXI Editores, 1989; García Durán, Mauricio. *De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de Paz*. Santa Fe de Bogotá: Cinep, 1992; García Durán, Mauricio. “De Turbay a Uribe: sin política de paz pero con conflicto armado”. En *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Leal Buitrago, Francisco (Editor). Bogotá: Norma, 2006. 479-511; CIJUS. “La fragmentación interna del Estado y su impacto sobre la formulación e implementación de una política estatal de paz y convivencia ciudadana”. En: *Discusiones sobre la Reforma del Estado en Colombia: la fragmentación del Estado y el Funcionamiento del Congreso*. Bogotá: Ediciones Uniandes y Colciencias, 2001. (13-199).

convertirse en un instrumento útil para conocer y comprender una de las más importantes dimensiones que permitirán avanzar hacia la superación del conflicto armado colombiano. Además de una completa revisión bibliográfica y de fuentes secundarias⁷, el estudio tiene como valor agregado la realización de varias entrevistas a participantes directos de los procesos de paz que han tenido lugar durante el periodo señalado (ver Anexo 1).

2. Importancia de las estructuras o dispositivos de negociación en los procesos de paz: el caso de Colombia

El conflicto armado colombiano

El escenario colombiano se identifica claramente como un conflicto político, social y armado, con fundamentos y consecuencias de tipo estructural y multitemático que sugieren un panorama de altísima complejidad y diversidad de intereses en juego. Bajo la perspectiva de este estudio, la naturaleza de la situación colombiana se define en términos de un conflicto armado solamente con la intención de delimitar y especificar los análisis que se pretenden.

Desde una perspectiva práctica, se entiende por conflicto armado *“la lucha insurreccional llevada a cabo por organizaciones guerrilleras con el propósito de transformar revolucionariamente el orden social y el Estado que lo protege, y la repuesta estatal y paramilitar. Esta lucha no se libra exclusivamente en el plano de las armas. Los contendientes emplean tácticas y estrategias económicas, sociales, políticas y psicológicas”*⁸.

Además, como bien se argumenta en un excelente estudio aparecido en el 2001, las evidencias muestran que tanto el conflicto armado como su violencia asociada, no son el producto de conductas irracionales o de predisposiciones culturales, sino *“el resultado banal de acción racional de agentes armados y no armados, que han aprendido a sobrevivir en condiciones de extrema incertidumbre, escasa solidaridad y falta de reglas transparentes para conducir las relaciones entre los individuos y los distintos grupos sociales”*⁹.

Las razones para la solución política y una definición de paz

Además del acervo probatorio brindado por la experiencia internacional, existen diversos argumentos para validar el camino de una solución política al conflicto armado colombiano. Expongamos dos de los principales. Para algunos es poco probable la derrota militar de uno de los contendores, lo cual, articulado con la gigantesca capacidad de daño que se puede derivar de la continuación del conflicto, impone la

⁷ La FIP cuenta con el CIUP (Centro de Información y Ubicación de Documentos de Paz). El CIUP es el centro de documentación más completo que existe con documentos primarios y secundarios sobre los procesos de paz en Colombia.

⁸ Palacios, Marco. “La Solución Política al Conflicto Armado, 1992-1997”. En: *Armar la Paz es Desarmar la Guerra*. Camacho Guizado, Álvaro y Leal Buitrago, Francisco (Compiladores). Santa Fe de Bogotá: Cerec, DNP, FESCOL, IEPRI, Misión Social y Presidencia de la República, 2000. (345- 346).

⁹ Salazar, Boris y Castillo, María del Pilar. *La hora de los dinosaurios. Conflicto y depredación en Colombia*. Bogotá: CEREC y CIDSE Universidad del Valle, 2001, p. 11.

necesidad de una salida negociada¹⁰. El reciente caso de los grupos paramilitares es muestra de ello, dado que es un hecho verificable que estos grupos accedieron a la negociación en un momento en el que su despliegue territorial y militar era de dimensiones nacionales.

Por otro lado, ante la imposibilidad de un triunfo militar, el actual contexto internacional crea condiciones que favorecen la solución política, tanto desde el punto de vista estrictamente formal (la creciente facilitación, mediación, apoyo técnico, etc.), como desde aquel relacionado con la creación de mecanismos de presión o de incentivos hacia la negociación (justicia penal internacional, extradición, deslegitimación del discurso subversivo, etc.)

Pero, paradójicamente, desde posturas pragmáticas, se considera que la solución política y negociada es mucho más costosa: *“(...) la solución política es casi imposible porque para ellos – grupos guerrilleros – no es la mejor solución. Porque por ser la menos costosa – para el establecimiento – es la más costosa para ellos. En ese sentido, no hay una simetría en beneficios y costos y es lo que hace que no se llegue a una solución. Ese es el problema”*¹¹.

Finalmente, la apuesta por una solución negociada implica definir una noción de paz. Para ello este documento hace uso de una definición minimalista y práctica –o si se quiere restringida– de la paz al considerarla como la *“cesación del conflicto armado, abandono de las armas por parte de las organizaciones al margen de la ley e instauración del monopolio de la fuerza estatal”*¹². Desde luego, dicha definición no implica que se entienda la paz como un simple proceso de desarme y desmovilización, y que se dejen de lado ciertas condiciones estructurales de tipo económico, político y social, que han permitido algún grado de reproducción de la violencia.

Los niveles de negociación dentro de un conflicto armado

Bajo estos parámetros y cuando la complejidad del conflicto político y armado implica la necesidad de diversos y es-

pecíficos horizontes de análisis, es necesario identificar los distintos niveles de negociación necesarios para una solución política negociada del mismo.

Un primer nivel de negociación es el vertical. Este se refiere al que se da entre los actores de primer orden que están enfrentados, y por supuesto tiene que ver con el enemigo; para el caso que aquí interesa, entre los grupos guerrilleros y el Gobierno. Su importancia radica en que esos actores materializan voluntades políticas con intereses determinados. En este nivel tiene una gran importancia analizar la forma en que funciona la negociación y sus componentes, de tal forma que ésta sea lo más eficaz posible. *“En este caso es necesario responderse preguntas como: ¿qué se negocia? ¿Quiénes negocian? ¿Qué se acuerda? ¿Cuál es la agenda de las negociaciones? ¿Cómo se verifican las negociaciones? Estos aspectos técnico– operativos no logran por sí solos resolver el conflicto ni explicar lo más importante del proceso mismo”*¹³. *Un segundo nivel de negociación es el horizontal.* “Es el que hace relación a los procesos paralelos que se dan al interior de las partes negociantes”¹⁴. Es precisamente aquí donde cada actor necesita construir consensos y alcanzar un grado suficiente de legitimidad y respaldo interno que le permita llegar con solidez a la mesa de negociación. *Un tercer nivel es el subterráneo,* definido como aquel *“que se da con la base de apoyo humano a cada uno de los bandos enfrentados, en donde, es necesario distinguir los espacios de lo global y nacional, de lo sectorial y regional”*¹⁵. Y por último, un nivel de negociación exterior, referido a “las potencias que apoyan o influyen en el conflicto”¹⁶.

De acuerdo con los anteriores criterios básicos, este estudio se enfoca en un asunto que se refiere a los niveles vertical y horizontal de la negociación.

Dispositivos de negociación y procesos de paz

Dentro de los conflictos armados irregulares la existencia de estructuras ó dispositivos de negociación de cada una de las partes es un elemento que dinamiza las posibilidades de un acuerdo de paz, ya que desde un enfoque institucional

¹⁰ PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003: Entender para cambiar las raíces locales del conflicto. El Conflicto Callejón con Salidas*. Bogotá: PNUD, 2003, p. 399.

¹¹ Fernando Cepeda Ulloa. Abogado y ex Ministro de Gobierno durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas. Entrevista realizada el día 18 de diciembre de 2003. En la actualidad es el Embajador de Colombia ante el gobierno francés.

¹² Restrepo, Luis Alberto. *Los arduos dilemas de la democracia en Colombia*. En: *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma, IEPRI y Universidad Nacional, 2006, p. 317.

¹³ Con base en: Gutiérrez, Juan. “Obstáculos a la negociación”. Citado en: *De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de Paz*. García Durán, Mauricio. Santa Fe de Bogotá: Cinep, 1992, p. 29.

¹⁴ García Durán, Mauricio. *De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de Paz*. Bogotá: Cinep, 1992, p. 29.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*, p. 30.

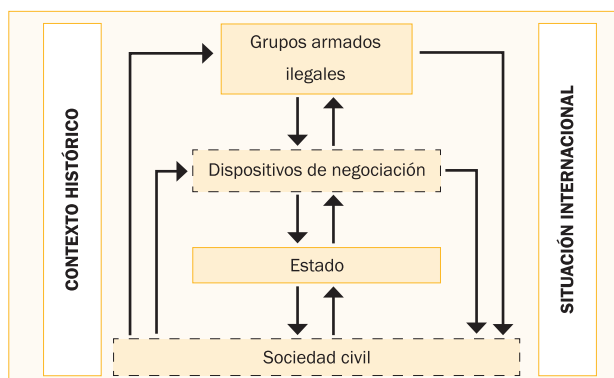
estos reducen los márgenes de incertidumbre inherentes a este tipo de soluciones. Desde una perspectiva formal estos dispositivos pueden definirse como actores que interactúan de manera dinámica para producir estrategias, discursos y reglas de juego, y para articular acciones tendientes a representar y canalizar los intereses y las voluntades de las partes dentro de un proceso de negociación que busca la paz. Sobre ellos reposa la responsabilidad de negociar los ejes básicos y mínimos de cualquier proceso: los temas sustantivos, los operativos y los temas de procedimiento. Además de ser los necesarios para la negociación, son los encargados de liderar los procesos en los niveles vertical, horizontal, externo y subterráneo. Así mismo deberá establecer reglas de juego en materia de que tan abiertos o cerrados –hacia otros actores– serán estos procesos de negociación. Eso implica tener capacidad de coordinación y mediación interinstitucional, con el fin de garantizar las mejores condiciones para avanzar en la concreción de la paz.

En el caso particular analizado, tales dispositivos estarían representados por las comisiones o consejerías creadas por el poder ejecutivo colombiano en los diversos procesos de paz en que ha participado desde 1981.

Sin embargo esas estructuras, deben ser entendidas sólo como una parte del engranaje que sustenta cualquier proceso de paz. Por ello es necesario advertir que las descripciones y análisis desarrollados para este estudio se fundamentan esencialmente en una mirada institucional de los procesos. El estudio en ningún momento descarta o excluye la incidencia directa o indirecta de los otros actores sociales (factores reales de poder político) a la hora de describir y analizar la aparición y transformación de los dispositivos. De la mano con esta apreciación, se hace oportuno señalar también la notable importancia que para un análisis completo de estos dispositivos tienen los contextos históricos en los cuales se llevan a cabo estos procesos (ver figura 1).

La importancia de destacar el papel de los dispositivos dentro de la historia de los procesos de paz en Colombia radica en que de esta manera se aporta a una reconstrucción, parcial pero relevante, de la memoria institucional que el país requiere con urgencia para repensar la manera de argumentar e implementar sólidamente, bajo las actuales circunstancias, una solución política y negociada al conflicto armado, base fundamental para avanzar hacia procesos de construcción de paz que no se limiten simplemente a un acallamiento de los fusiles. Desde aquí mismo empezaría una verdadera concepción de lo que se denomina post-conflicto.

Figura 1



3. Aparición y transformación de los dispositivos formales de negociación del poder ejecutivo colombiano en los procesos de paz: 1981-2006

La llegada de Julio César Turbay Ayala (1978–1982) a la Presidencia de la República significó la puesta en marcha en Colombia de unas prácticas globales de seguridad y contención social que se tradujeron en la figura del Estatuto de Seguridad Nacional¹⁷. Sin embargo fue bajo esta administración que se creó la primera Comisión de Paz (con 12 miembros) y se formalizó una Ley de Amnistía (Ley 37 del 23 de marzo de 1981). Por diversas circunstancias estos esfuerzos no tuvieron un resultado palpable y eficaz.

Con el ascenso de Belisario Betancur Cuartas (1982–1986) el panorama cambia y los esfuerzos en materia de política de paz empiezan desde el mismo inicio de su mandato: revitaliza la Comisión de Paz (decreto 2711 de 1982); sanciona una nueva Ley de Amnistía (Ley 35 de 1982); inicia acercamientos y diálogos con la insurgencia (M-19, FARC-EP, ADO y EPL); crea el Plan Nacional de Rehabilitación –PNR–¹⁸; crea también la figura de los Altos Comisionados de Paz (Decreto 240 y 2560 de 1983), la Comisión Nacional de Verificación (comunicación presidencial del 29 de mayo de 1984), la Comisión Nacional de Negociación y Diálogo (comunicación presidencial del 17 de julio de 1984), y la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación (Decreto 3030 de 1985), y finalmente impulsa una Ley de indulto (Ley 49 de 1985).

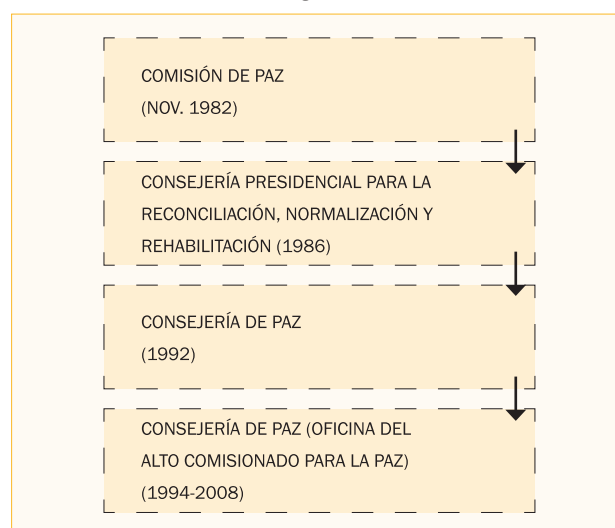
Este fue un periodo clave y casi que original en materia de política de paz, ya que configuró un giro radical en cuanto al diagnóstico y manejo del conflicto político y armado que por primera vez, dejó de ser tratado con medidas represivas. Hay que anotar, sin embargo, que fue durante este periodo que se formaron los primeros grupos paramilitares y el fenómeno de la guerra sucia adquirió dimensiones atroces y connotación nacional. De todas maneras se hicieron esfuerzos por dimensionar el conflicto y por reconocer su complejidad.

A partir del Gobierno Betancur se siguieron creando oficinas y/o consejerías para manejar el tema del conflicto y su resolución.

Institucionalmente, se crearon la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación¹⁹ (Virgilio Barco); la Consejería de Paz²⁰ (Cesar Gaviria); y la figura de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz²¹ (Ernesto Samper), que se mantuvo durante la administración Pastrana y continúa en los dos periodos del presidente Álvaro Uribe. Estas consejerías se formaron como instituciones centrales (no únicas) encargadas de la formulación, implementación y evaluación de la política de paz del poder ejecutivo. Desde luego, todo esto unido a una serie de programas, mecanismos e instancias funcionales que hacen visibles los esfuerzos que en materia de Política de Paz ha llevado a cabo en las últimas tres décadas el Poder Ejecutivo colombiano en cabeza de la figura del Presidente de la República.

Los dispositivos en los que se centrarán las descripciones y análisis siguientes pueden ubicarse cronológicamente así:

Figura 2



En el anexo 2 puede encontrarse un cuadro que resume la aparición y transformación de estos dispositivos para el periodo 1981–2008.

¹⁷ Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978.

¹⁸ Se crea de la mano con la Ley 35 de 1982 (noviembre 19); los decretos 3286, 3287, 3288 y 3289 de 1982 (noviembre 20); y las Directivas Presidenciales 07 y 15 de 1982.

¹⁹ Documento “Una política de cambio para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación” (18 de septiembre de 1986); y el Decreto 2577 de 1986 (agosto 7).

²⁰ Decreto 0053 de enero 13 de 1992.

²¹ En este punto hay que aclarar, tal como lo hiciera el Decreto 1959 de 1994 (agosto 9) que “el empleo de Consejero para la paz, a que se refieren los Decretos 0053 de 1992 y 1951 de 1994, se denomina Alto Comisionado en la Consejería Presidencial para la paz”. Es decir, la figura propiamente denominada como Oficina del Alto Comisionado Para la Paz resulta equivalente a la denominación de Consejería para la Paz.

A partir de la conformación de la primera Comisión de Paz durante el gobierno de Turbay Ayala, el poder ejecutivo colombiano, pero más específicamente la Presidencia de la República, ha sido el actor central que ha liderado el diseño, formulación y ejecución de una política de paz que permita encontrar soluciones que posibiliten la gestión no violenta del conflicto político y armado.

Julio César Turbay Ayala: orden público y negociación

El 13 de septiembre de 1981 el ex presidente de la república Carlos Lleras Restrepo (1966–1970), en ese momento director de la *Revista Nueva Frontera* (de adscripción liberal), publicó un editorial en el que sugería al gobierno la conformación de un comité de paz, integrado por civiles y militares que se encargara de estudiar la situación de orden público y formulara recomendaciones con el objeto de construir un ambiente favorable para la terminación de la lucha insurgente y los actos de terrorismo. Cuatro días después, el 17 de septiembre, el primer mandatario en carta al ex presidente y sin dejar de reiterar los esfuerzos de su gobierno en esta materia, afirma que “no me niego, sino que agradezco su gestión sobre el nombramiento de un Comité de Paz que procederé oportunamente a integrar”²², señalando la necesidad de que Lleras lo encabezara y presidiera. Días después Lleras aceptó la postulación y junto al presidente Turbay acordaron los nombres de los restantes 11 integrantes. Fue así como se originó la Comisión transitoria nombrada por el Presidente Turbay Ayala y su Ministro de Gobierno Jorge Mario Eastman, mediante el Decreto 2761 de 1981.

Este primer dispositivo estuvo acorde con la correlación de fuerzas políticas predominantes para la época. La Iglesia Católica e integrantes de la Fuerza Pública lideraban su composición. Los demás integrantes representaban instancias institucionalizadas del Poder Ejecutivo y por ende se entendía dicha conformación como una aglutinación de sectores acordes a las políticas del Ejecutivo y sin opción real para fuerzas de oposición (terceras fuerzas). Es necesario recordar que el General José Gonzalo Forero Delgadillo (para la época

Comandante General de las Fuerzas Militares), Monseñor Mario Revollo Bravo y John Agudelo Ríos, hicieron parte de la Comisión. Esta fue instalada el 6 de noviembre de 1981. En su discurso de instalación el presidente Turbay señaló que la Comisión estaría integrada por “representantes de los más variados sectores y ello le asegura su auténtico carácter nacional”²³. Su composición nominal, así como la de los demás dispositivos, puede verse en varios cuadros consignados en el anexo 3.

El decreto en mención establecía que la Comisión transitoria (integrada por 12 miembros) formularía recomendaciones al Presidente con carácter privado. Estas recomendaciones se concretaron con la expedición del Decreto 3642 de 1981 (23 de diciembre): “la comisión logra que se reglamente el artículo de la Constitución que autoriza las detenciones preventivas durante 10 días. Elabora también un nuevo proyecto de amnistía que sirve de base a un decreto adoptado el 19 de febrero de 1982 (decreto 474)”²⁴. Posteriormente, en un memorando y un anteproyecto de decreto elaborado por la Comisión (enviado por el Presidente de la misma el 21 de abril de 1982) se insinúan los pasos a seguir para un eventual entendimiento con el M-19.

Entre abril²⁵ y mayo²⁶ de 1982, Carlos Lleras y otros seis miembros de la Comisión presentan su renuncia, al considerar que “el proceso propuesto por nosotros, después de prolongados estudios y gestiones, para alcanzar el sometimiento al orden constitucional de los grupos alzados en armas no ha sido considerado practicable por el gobierno”²⁷. En palabras de Pécaut, con la aceptación de estas renunciaciones “el Gobierno parece ceder a sutiles cálculos políticos así como a las presiones del ejército”²⁸.

Así lo recuerda un protagonista de la época: “la misión era estudiar mecanismos de carácter jurídico, de carácter legal que le permitieran a los grupos alzados en armas reintegrarse a la vida civil. Nosotros le presentamos al Presidente Turbay los resultados de nuestro trabajo, pero desafortunadamente el Doctor Turbay no aceptó las recomendaciones que le hizo la Comisión de Paz, razón por la cual la Comisión en bloque renunció, renuncia que el Doctor Turbay nos aceptó inmediatamente”²⁹.

²² Carta del Presidente de la República al Ex Presidente de la República doctor Carlos Lleras Restrepo. Septiembre 17 de 1981.

²³ Discurso pronunciado por el Presidente de la República en el Palacio de Nariño para instalar la Comisión de Paz. Noviembre 6 de 1981.

²⁴ Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1988. 350- 351.

²⁵ El 13 de abril Gerardo Molina hizo pública su renuncia: “pretender que las guerrillas se rindan porque sí, o esperar a que sean reprimidas con la fuerza, como lo pretende la línea dura del ejército, es cometer una terrible equivocación”.

²⁶ El 13 de mayo Lleras Restrepo y cinco miembros de la Comisión dimiten a sus cargos.

²⁷ Carta de Lleras Restrepo y cinco miembros de la Comisión de Paz oficializando su renuncia. Mayo 13 de 1982.

²⁸ Pécaut, Daniel. *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*. Op. Cit.

²⁹ Versión de John Agudelo Ríos, miembro de la Comisión de Paz durante el gobierno Turbay y coordinador y presidente de las distintas comisiones durante el gobierno de Betancur. En: *La Paz, la Violencia: Testigos de Excepción*. Alape, Arturo. 5 edición. Bogotá: Editorial Planeta, 1999. 465-466.

Si bien el objetivo de la Comisión era explorar nuevas posibilidades para fortalecer la paz pública y crear las condiciones que permitieran la derogatoria de la legislación de emergencia³⁰, podría señalarse que la pretensión inmediata era buscarle salidas a los precarios resultados de la Ley 37 de 1981 (marzo 23) que declaraba una amnistía para los delitos políticos. Como lo señaló Turbay: *“yo no pienso que la amnistía haya fallado por falta de diálogo con la subversión, sino porque fue concebida para delitos políticos sin incluir delitos como secuestro, la extorsión, el homicidio fuera de combate y otros considerados como delincuencia común”*³¹.

Desde la conformación de la Comisión no se estipularon mecanismos concretos y entidades encargadas de proveer los medios indispensables para su funcionamiento. En la práctica era una especie de instancia *ad hoc*, que no representaba al presidente y que no disponía de recursos gubernamentales para cumplir su encargo, más allá del que cada uno de sus integrantes tenía a través de sus cargos.

Se trataba, en últimas, de una Comisión de carácter transitorio, de corta vigencia, con funciones de recomendación pero sin ninguna capacidad de decisión. Situación que sus propios integrantes problematizaban: *“no tiene ese cuerpo poderes para celebrar pactos a nombre del Gobierno, aunque es claro que le resultaría muy útil entrar en contacto con los distintos grupos alzados en armas para examinar sus puntos de vista y hacerles conocer, a su vez, lo que la Comisión estima razonable y posible”*³².

Luego de las elecciones del 30 de mayo de 1982 y del triunfo del candidato Belisario Betancur, este aseveró que lo primero que haría para intentar la recuperación de la paz sería reintegrar la comisión que presidió el ex presidente Lleras Restrepo³³.

En el final de su administración y como acápite a la corta historia de la primera Comisión de Paz, el presidente Turbay en su discurso ante el Congreso, el 20 de julio de 1982, manifestó que no había aceptado las recomendaciones de la Comisión de Paz dado que las encontraba *“inconvenientes para sostener en los niveles en los que hasta ahora se ha manteni-*

*do la moral de las fuerzas armadas y por los precedentes que establecía para la comisión de no improbables futuros delitos de la naturaleza de los que quedarían castigados con simples penas condicionales”*³⁴.

Belisario Betancur Cuartas: voluntarismo y prisa por la paz

Desde su posesión como Presidente de la República, Betancur Cuartas concentró buena parte de sus estrategias de gobierno en el tema de la paz. Por un lado, criticando algunos elementos represivos del gobierno anterior, planteó la necesidad de crear condiciones para superar situaciones de injusticia, tales como el hambre, el desempleo, el analfabetismo, etc., definidas por el gobierno como *causas objetivas* de la violencia. Para ello el énfasis se puso en formular reformas de tipo político, económico y social. A su vez, reconoció el carácter político de los grupos insurgentes, estableciendo la negociación política como el criterio básico para avanzar hacia la búsqueda de la paz, cuestión que formó parte de los factores previos a considerar antes de iniciar cualquier etapa de negociación, y que sería roto por el gobierno de Uribe Vélez a partir del año 2002.

Bajo este panorama el gobierno propuso una serie de estrategias básicas para alcanzar dicho objetivo: revitalizó la Comisión de Paz, impulsó la aprobación de un proyecto de ley de amnistía general, creó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), y trató de consolidar un ambiente político propicio para la concreción de las reformas citadas.

En efecto, con la llegada de Betancur al poder en agosto de 1982 y su notable cambio en cuanto a las políticas de paz, se da un giro también en el funcionamiento y composición de los diversos dispositivos formales de negociación³⁵. Intereses políticos muy diversos entran a hacer parte de tales dispositivos y se otorga participación directa a las fuerzas de oposición claramente identificadas como el Partido Comunista Colombiano, el Partido Social de los Trabajadores, el MOIR, sindicatos, periodistas y miembros de la academia fuertemente críticos con el

³⁰ Esta legislación de emergencia hacía referencia a los decretos 1923 (6 de septiembre de 1978); 2144 (4 de septiembre de 1978); 402 (23 de febrero de 1979); y 536 (15 de marzo de 1980). Las raíces de estas medidas se encuentran en los Decretos 2131, 2193, 2194 y 2195 promulgados durante el Gobierno de Alfonso López Michelsen – 1974-1978- (octubre de 1976).

³¹ Carta del Presidente de la República al Ex Presidente de la República doctor Carlos Lleras Restrepo. Septiembre 17 de 1981.

³² Informe de la Comisión de Paz del 23 de marzo de 1982.

³³ “La paz: primer objetivo de Belisario”, *El Tiempo*, 2 de junio de 1982, P. 6B.

³⁴ Tiempo después, al hablar de los pobres resultados de la Comisión de Paz, el ex presidente Turbay afirmaría que la solicitud de una nueva ley de amnistía propuesta por Lleras y la conexidad de esta con algunos delitos – propuesta por Agudelo Ríos-, generaron puntos de desacuerdo dentro del gobierno, en especial dentro de los altos mandos militares, quienes estimaban “que no se podía llegar a tales extremos en materia de legislación penal” (Turbay Ayala, Julio César. *De la base a la cumbre: conversaciones de Julio César Turbay Ayala con Carlos Lemos Simmonds*. Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2001, p. 319).

³⁵ Para agosto de 1982 en el Congreso de la República ya se consideraba la posibilidad de crear una comisión interparlamentaria que tendría, por lo menos en teoría, el propósito de coadyuvar en la búsqueda de la paz, a través del diálogo directo con los alzados en armas. Véase: *El Siglo*, 30 de agosto de 1982, p. 1 y 9.

establecimiento. Así, el Decreto 2711 de 1982 creó la Comisión de Paz Asesora del Gobierno Nacional, marcando de manera decisiva la propuesta de “apertura democrática” que en esta materia quería imprimirle el Presidente Betancur. En cabeza de ella, al igual que de su antecesora, se nombró al expresidente Carlos Lleras Restrepo, quien 10 días después renunció por razones de salud y cedió su cargo a Otto Morales Benítez, quien a su vez cedería su cargo de Coordinador a John Agudelo Ríos, otro miembro de la antigua Comisión de Paz³⁶. Entre los miembros designados figuraba la joven conservadora Nohemí Sanín Posada y otras destacadas personalidades. (Véase Anexo 3). A finales de ese mismo año el Presidente sentaría las bases del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) como herramienta complementaria a la labor de la Comisión.

El decreto establecía la conformación de la Comisión, ahora con 40 miembros, con funciones de asesoría y formulación de recomendaciones de forma reservada. Además de unirse al objetivo señalado por su antecesor Betancur dispuso que ésta debería prestar asistencia y presentar alternativas al presidente en cuatro materias primordiales: opciones de incorporación de áreas y estamentos a la vida política, económica y social del país; opciones de recuperación y desarrollo de ciertas regiones, subregiones y secciones del territorio; opciones de mejoramiento sustancial de la justicia y la seguridad de los ciudadanos, tanto en las ciudades como en el campo; y opciones de promoción de la eficiencia de la acción y del gasto público y de la actividad del sector privado en distintas materias.

Para ello, dispuso que el Ministerio de Gobierno tomara las medidas necesarias para proveer a la Comisión de los medios necesarios para el desempeño de las responsabilidades que le habían confiado.

Normativamente se trataba de una Comisión de carácter asesor, con funciones definidas pero sin poder decisorio (presentar “opciones”) y ligada logísticamente a las determinaciones del Ministerio de Gobierno.

Dos días después de su creación, Gerardo Molina, uno de los designados para formar parte de la Comisión, afirmaba en el periódico *El Siglo*, con relación al tema del proyecto de

amnistía que ya se encontraba tramitándose en el Congreso, que la Comisión había “*llegado tarde*” a este proceso y que sin embargo su papel y actuación primordial se encontraba en “*las reformas que hay que hacer para rehabilitar las regiones afectadas por la violencia*”³⁷.

El 23 de septiembre, al instalar la Comisión Asesora de Paz el presidente Betancur señaló que le correspondería al Congreso la definición de la amnistía y la creación de un sistema político y jurídico ampliado, dejándole a la Comisión la tarea de “*adelantar los diálogos y contactos que juzgue pertinentes con los distintos sectores de la sociedad colombiana, sin discriminación ni limitación alguna, y presentar las alternativas de acción que estime dignas de estudio por el Ejecutivo, o de las demás ramas del poder público, para que los agentes subjetivos de la subversión puedan incorporarse a la clara normalidad de su patria que los espera*”³⁸. En este mismo acto y en un discurso improvisado, Lleras Restrepo, Presidente de la Comisión, reafirmaba los mandatos presidenciales de la misma y anunciaba que su tarea siguiente era la designación de una serie de subcomisiones “*que puedan entrar en contacto con esos grupos y estudiar con ellos qué se puede hacer para que regresen a la vida normal*”³⁹. A mediados de noviembre la Comisión hacía llegar a Betancur su primer paquete de recomendaciones⁴⁰. La filtración de esta información a la prensa llevó al presidente a hacer un llamado de atención a los comisionados.

Paradójicamente, pese al notable factor de inclusión –comparativamente con su antecesora– que determinó la composición de esta Comisión, el M-19 propuso en carta a Betancur la participación de un sinnúmero de actores con el fin de que “*dicho diálogo tenga verdaderamente un carácter nacional*”⁴¹, complementado lo que días antes había manifestado uno de sus comandantes, Carlos Pizarro, al afirmar que “*esta Comisión de Paz es pequeña e insuficiente*”⁴². Con todo, la Comisión inició procesos de acercamiento con las distintas guerrillas, incluyendo a las FARC.

Fue así como, luego de la reunión de algunos miembros de la Comisión con parte del Estado Mayor de las FARC el 29 y 30 de enero de 1983, Betancur decide nombrar tres Altos Comisionados de Paz (Ad Honorem) con el fin de servir

³⁶ El 29 de septiembre Carlos Lleras renuncia a la Comisión y a su cargo de miembro del Consejo de Asesores Económicos del Presidente, argumentando consideraciones de salud. Ante esta situación, el 8 de octubre Otto Morales Benítez asume la presidencia de la Comisión y John Agudelo Ríos pasa a ser su Coordinador. Ese mismo día Morales Benítez daba a conocer que dos de los designados para conformar la Comisión finalmente no habían aceptado (entre ellos Nydia Quintero de Turbay).

³⁷ “La amnistía está a la vuelta de la esquina: Gerardo Molina”, *El Siglo*, 21 de septiembre de 1982.

³⁸ Discurso del Presidente de la República en la instalación de la Comisión Asesora de Paz, 23 de septiembre de 1982.

³⁹ “Plan de desarrollo y participación popular hacia objetivo de la paz, *La República*, 24 de septiembre de 1982. p. 1A y 10A.

⁴⁰ “A las fuerzas armadas no se les puede delimitar zonas: Matamoros”, *El Tiempo*, 23 de noviembre de 1982. p. 1A y 6A.

⁴¹ “Carta de M-19 al Presidente de la República”, publicada en *El Tiempo*, 25 de noviembre de 1982, p. 1 A y 9 A.

⁴² “Comisión de Paz resulta pequeña”, *El Siglo*, 5 de octubre de 1982, p. 1 y 9.

de enlace o canal de comunicación entre los miembros de la Comisión Asesora de Paz y el Presidente de la República, así como también de cumplir otro tipo de funciones de tipo administrativo articuladas al desarrollo de la política de paz (Decreto 240 del 4 febrero de 1983) (Véase Anexo 3). Al mismo tiempo el Presidente nombra a Amparo Bouzas Quintero como Consejera en Asuntos de Paz, tal como se constata en el Decreto 488 de 1983 (febrero 23).

Según ciertos sectores, estos últimos nombramientos empezaron a crear un ambiente de confusión dentro de la opinión pública. Por ello el presidente de la Comisión se puso en la tarea de explicar las dimensiones de estas nuevas decisiones presidenciales reiterando que *“la labor de los Altos Comisionados y la Comisión es complementaria e integradora”*⁴³, *“la Comisión de Paz no maneja dineros, ni los distribuye, no realiza obras públicas ni reparte tierras, ni dirige las tareas de rehabilitación (...) quienes vigilan las inversiones y siguen el curso de las obras de rehabilitación, son los altos comisionados (...) ellos podrían considerarse como los gerentes de la paz. Ellos pueden hablar de plata contante y sonante”*⁴⁴.

Dada la emergencia de grupos de justicia privada (paramilitares) y los altos niveles de degradación del conflicto armado (guerra sucia) en los lugares donde operaban (especialmente en la zona del Magdalena Medio), Betancur y sus ministros de Gobierno, Alfonso Gómez, y de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla deciden designar un Alto Comisionado para la Paz para la zona del Magdalena Medio (cuna y modelo piloto de la conformación de grupos paramilitares), mediante el Decreto 2560 de 1983 (septiembre 9), con las mismas funciones mencionadas en el Decreto 240 de 1983. En el cargo fue nombrado el Director Nacional de Instrucción Criminal Antonio J. Duque Álvarez.

Es necesario recordar cómo la actitud soterrada o abierta, de muchos sectores de la sociedad y de la misma clase dirigente –incluso sectores subordinados al Ejecutivo–, contrarios al proyecto de paz de Betancur, motivaron la renuncia de Otto Morales Benítez el 25 de mayo del mismo año. En carta a Betancur, Morales declaraba que una de las tareas que aún faltaba por realizar era la de *“combatir contra los enemigos de la paz y la rehabilitación, que están agazapados*

*por fuera y por dentro del gobierno. Esas fuerzas reaccionarias en otras épocas lucharon, como hoy, con sutileza contra la paz, y lograron torpedearla. Por ello nunca hemos salido de ese ambiente de zozobra”*⁴⁵. En su reemplazo fue designado John Agudelo Ríos. Ésta y otras situaciones de deterioro del orden público y de contradicciones internas, motivaron a que Alfredo Vázquez Carrizosa, miembro de la Comisión, propusiera la renuncia de todos sus miembros para permitir que el Presidente la reintegrara y la reacomodara a las nuevas circunstancias, dado que *“han cambiado al propio tiempo, las circunstancias que dieron lugar (...) a la creación de nuestra Comisión con un número de miembros que desde un principio la hizo inoperante (...) y que no tenemos ya sino un mandato impreciso y acaso precario para asumir tareas de asesoramiento que el gobierno ya no estima importantes”*⁴⁶.

Con la figura de los Altos Comisionados las lógicas de representatividad seguirían un camino similar. De los cuatro Comisionados nombrados, uno hacía parte de la Iglesia Católica, otro era de las Fuerzas Militares, el tercero del sector empresarial y el último del propio estamento gubernamental. Aquí es muy importante situar el referente de Alfredo Carvajal Sinisterra, miembro activo del sector empresarial nacional y quien había sido Alcalde de Cali, ya que de aquí en adelante la participación del sector privado en los procesos venideros jugaría un papel de acompañamiento sobresaliente. A Carvajal⁴⁷ lo reemplazaría Nicanor Restrepo Santamaría (Decreto 1211 del 22 de mayo de 1984) otro sobresaliente empresario, quien venía de ocupar la gobernación de Antioquia.

A partir de este momento se intensifican los acercamientos entre diversos actores de la insurgencia (M-19, ADO, EPL, FARC-EP y algunos destacamentos del ELN) y el Gobierno Nacional, a través de los dispositivos conformados.

El primer resultado tangible y, desde luego, un referente histórico básico para hablar de estos procesos, se dio en La Uribe, para ese entonces localidad del Municipio de Mesetas en el departamento del Meta, el 28 de marzo de 1984 con la firma de los denominados Acuerdos de La Uribe entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional representado por algunos miembros de la Comisión Asesora de Paz⁴⁸. Hay que anotar que los acuerdos

⁴³ “No hay duplicidad en las labores de la paz, afirma Otto Morales Benítez”, *El Espectador*, 17 de febrero de 1983, p. 5 A.

⁴⁴ “Carta de Otto Morales Benítez a *El Tiempo*”, Marzo 9 de 1983.

⁴⁵ “Carta de Otto Morales Benítez al Presidente de la República”, 25 de mayo de 1983. Véase también la carta de Otto Morales a la Comisión de Paz y la respuesta de Agudelo Ríos en: *El Espectador*, 9 de junio de 1983, p. 15 A.

⁴⁶ “Vázquez Carrizosa propone renuncia de la Comisión de Paz”, *El Espectador*, 31 de agosto de 1983, p. 3 A. Detrás de las razones expuestas se encontraba el hecho de que una nueva propuesta del M-19 había sido conocida por algunos miembros de la Comisión a través de la prensa.

⁴⁷ Vea el texto de la carta de su renuncia en: *El Espectador*, 24, abril de 1984, p. 5 A.

⁴⁸ En carta del 10 de noviembre de 1983 Alberto Rojas Puyo, miembro de la Comisión de Paz, escribe a Jacobo Arenas de las Farc-Ep confirmando que “el Presidente nos ha encargado a John y a mí de adelantar las negociaciones con ustedes”. Véase: Arenas, Jacobo. Correspondencia Secreta del Proceso de Paz. S.I: Editorial Oveja Negra, 1989, p. 93.

fueron posibles pese a la reticencia constante del estamento militar a dichos acercamientos, que se evidenció con la renuncia del Ministro de Defensa de entonces, General Fernando Landazábal Reyes⁴⁹ (Decreto 0093 del 18 de enero de 1984), quien sería reemplazado por el General Gustavo Matamoros D'Costa. Recordemos que gracias a este acuerdo, un año más tarde se crea la Unión Patriótica (UP), partido político que aglutinó a varios movimientos de izquierda, y que inclusive contó con la participación directa de dos miembros de las FARC (Braulio Herrera e Iván Márquez), pero que luego de los buenos resultados en las elecciones de 1986 sufrió un proceso de aniquilamiento que le costó la vida a miles de sus militantes.

El 10 de abril de 1984 dos miembros de la Comisión renuncian. El primero de ellos, Alfredo Vázquez Carrizosa, le recordó al Presidente que pese a lo fundamental que resultaban los acuerdos de La Uribe, era lamentable que *“sólo seis de sus miembros fueran los llamados a la deliberación que acompañó dicho documento”*⁵⁰. En igual sentido se expresaba Jorge Angarita Marín, segundo de los miembros que renunciaba ese día⁵¹.

Una vez firmado este primer acuerdo y para darle cumplimiento al cuarto punto del mismo, se crea la Comisión Nacional de Verificación⁵², mediante comunicación presidencial del 29 de mayo de 1984. Su composición fue ampliada mediante el mismo mecanismo el 27 de septiembre de 1984 (Ver anexos). Esta también tendría una composición bastante diversa y entre sus integrantes estarían Horacio Serpa Uribe, Miguel Pinedo Vidal, Nicanor Restrepo Santamaría, Monseñor Darío Castrillón, Álvaro Leyva Durán y Gilberto Vieira así como un miembro de ADO (Autodefensa Obrera) y uno de la UP. Esta Comisión sería ampliada el 29 de septiembre del mismo año con nombres como los de Carlos Ossa Escobar y Fabio Valencia Cossio, entre otros.

Dado que era prioritario para el Gobierno alcanzar igual tipo de acuerdos con los otros movimientos, Betancur decide crear una Comisión Nacional de Negociación y Diálogo (co-

municación presidencial del 17 de julio de 1984 y complementada el 22 de julio del mismo año) para continuar las conversaciones con el M-19, el EPL y ADO (Ver anexos). Para tal efecto se nombra como Coordinador Nacional a Alfonso Gómez Gómez. La variedad de su composición se corrobora al citar nombres como los de Horacio Serpa Uribe, Monseñor Darío Castrillón, Enrique Santos Calderón y miembros de los grupos insurgentes en cuestión. Los resultados de esta última Comisión se vieron en los acuerdos de cese al fuego y diálogo nacional firmados el 23 de agosto de 1984 (con ADO y el EPL) y el 23 y 24 del mismo mes (con el M-19).

Después de superar algunos escollos, el 23 de enero de 1985 se instalan las diez subcomisiones del Diálogo Nacional con la participación de diversos grupos con un sinnúmero de intereses políticos.

A pesar de la tensa y conflictiva situación que se vivió durante ese año y luego de las renuncias de algunos miembros de las Comisiones de Paz, de Verificación y de Negociación y Diálogo –entre el 20 y el 24 de septiembre de ese año–, Betancur intenta un último esfuerzo y nombra, mediante el Decreto 3030 de 1985 (octubre 18), una Comisión de Paz, Diálogo y Verificación (Ver anexos) como reemplazo de las demás comisiones que hasta ese momento habían venido funcionando⁵³. Para dirigirla es designado John Agudelo Ríos, y a pesar de algunas declinaciones a los nombramientos, persisten nombres como los de Carlos Ossa Escobar y Gilberto Vieira. En efecto, apenas conocieron su designación los dirigentes liberales Germán Zea Hernández y Rafael Rivas Posada renunciaron a formar parte de la misma. Zea afirmó que fundamentó su decisión en que el *“liberalismo ha sido opuesto, no a la paz, sino a algunos de los procedimientos adoptados en el proceso de la paz”*⁵⁴. Por su parte Rivas declaró que el Gobierno había *“preferido la continuación de un sistema de trabajo que en la práctica prolongará el proceso hasta la próxima administración, con todas las implicaciones que ello conlleva”*⁵⁵. La cadena de renuncias continuó. En noviembre

⁴⁹ *“La verdad es que la paz nos dividió a todos por igual, había amigos y enemigos, incluyendo a los Generales. El General Landazabal me amenazó personalmente. Yo estaba haciendo la paz contra las Fuerzas Armadas”*: John Agudelo Ríos (Oficina del Alto Comisionado para la Paz. La última charla con Jhon Agudelo Ríos. Bogotá: Imprenta Nacional, 2005, p. 26).

⁵⁰ “Reestructuración de la Comisión de Paz, piden Vázquez C. y Angarita”, *El Tiempo*, 12 de abril de 1984, p. 1 A, 2 A y 9 A.

⁵¹ El propio John Agudelo Ríos afirmaría mucho tiempo después sobre este tema: *“Inicialmente éramos como 40, de los cuales había 7 exministros, que actuaban como acompañantes, porque no sabía qué estaban haciendo allí. Yo me reunía con Marulanda, quien manifestaba que era mejor que ellos no entraran”* (Oficina del Alto Comisionado para la Paz. La última charla con Jhon Agudelo Ríos. Op. Cit.; p. 20).

⁵² Al respecto decía Agudelo Ríos: “Es en el fondo una comisión de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos. En algunos casos se tendrá facultades decisivas. Naturalmente no podría tener herramientas para reclamar, diferentes a la simple consulta del problema a cualquiera de las partes que eventualmente viole el Acuerdo. De manera que es una especie de juez, de amigable componedor”. Véase: *“Hoy no puede decirse que se ha logrado la paz total: J. Agudelo”*, *La República*, 28 de mayo de 1984, p. 1 A y 8 A.

⁵³ Su instalación se llevó a cabo el 24 de octubre de 1985.

⁵⁴ Carta de Germán Zea Hernández al Presidente de la República, 24 de octubre de 1985.

renuncia a la nueva Comisión Alfredo Vázquez Carrizosa y junto a él Carlos Jiménez Gómez, Procurador General de la Nación, este último por solicitud de la Cámara de Representantes, cuyos argumentos no compartió.

Con la Toma del Palacio de Justicia (6 de noviembre de 1985) y la arremetida paramilitar contra desmovilizados y militantes de la UP, las posturas adversas a las iniciativas belisaristas para alcanzar la paz toman fuerza y el panorama tiende a una sin salida. Ese ambiente mejora un poco con los acuerdos a que se llega con los Destacamentos Simón Bolívar y Antonio Nariño del ELN el 9 de diciembre, y más tarde, con la prórroga de los acuerdos de La Uribe con las FARC-EP, ADO y los dos destacamentos mencionados, el 2 de marzo de 1986. Así mismo, el 20 de julio los destacamentos José Manuel Martínez Quiróz e Inés Vega oficializan ante la nueva Comisión su voluntad de acogerse a los acuerdos de La Uribe. Dos días después, las renunciaciones de los miembros de la nueva Comisión empiezan a conocerse y el 5 de agosto Betancur oficializa la desintegración de la misma.

Virgilio Barco Vargas: institucionalización y pragmatismo

Luego de su elección como nuevo presidente de Colombia, el 25 de mayo de 1986, Barco Vargas fue claro en afirmar que *“la paz no es un objetivo, es el resultado de una serie de tareas que nos hemos impuesto, de acabar con la pobreza absoluta”*⁵⁵. Dado que el nuevo presidente iba llevar a la práctica un programa de partido, el tratamiento para enfrentar el conflicto político y armado *“se asumió como negociación política entre el gobierno y los grupos insurgentes, regida por principios, objetivos, metodologías y procedimientos precisos”*⁵⁷.

Antes de su posesión Barco Vargas, en compañía del director alterno de su partido, Rafael Rivas Posada, se reunió con Jonh Agudelo con el objetivo de analizar los hechos importantes de los diversos escenarios de negociación de paz que había adelantado el gobierno Betancur a través de las distintas comisiones que había conformado. A su vez, el electo Barco Vargas junto con su Ministro de Gobierno designado, Fernando Cepeda Ulloa, también se reunió con Belisario Be-

tancur: *“Nosotros tuvimos una entrevista, el presidente Barco y yo con Belisario, en su oficina personal, no en el Palacio, ya era Presidente electo Barco; y Belisario echó su cuento, un cuento entre romántico y pragmático, y entonces la decisión del presidente electo fue que se mantenían los acuerdos, se mantuvieron; se mantiene el cese de fuego que se había pactado, se mantiene el teléfono rojo, y vamos a ver cuando comenzamos”*⁵⁸.

Sin embargo, con la llegada de Barco se dió otro giro y sería la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (CRNR) quien llevaría la batuta y liderazgo en estos temas de manera completamente institucional, de la mano con el PNR, que tomaría una nueva dimensión. El fundamento de este cambio estuvo en que: *“El presidente Barco decía, no creamos la ilusión de que va a haber paz. Nosotros podemos aspirar a normalizar la situación pública, no podemos aspirar a que haya paz. No va haber paz, no creemos en esa ilusión. El presidente Barco venía del rechazo a una retórica fantasiosa de Belisario. Aquí lo más que vamos a lograr es normalizar la situación”*⁵⁹.

Para dirigir dicha Consejería, Barco nombró al expresidente de la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia) y miembro de las últimas dos Comisiones creadas por Betancur, Carlos Ossa Escobar, mediante Decreto 2577 de 1986 del 7 de agosto (nombrado como “primer Consejero con carácter de Delegado Especial del Jefe de Estado en los asuntos de reconciliación normalización y rehabilitación”). La articulación de la CRNR con el PNR se daba en términos de la responsabilidad que tenía la primera sobre el segundo y las funciones de coordinación y gestión que sobre este tenía la Secretaría de Integración Popular (SIP⁶⁰) en cabeza de Rafael Pardo Rueda.

Desde su llegada, Ossa Escobar tuvo muy claro el giro del cual hablaba el ministro Cepeda. *“La autoridad en el proceso de paz la tiene el Presidente de la República. Las Fuerzas Armadas hacen parte del Gobierno. El Gobierno va actuar en forma monolítica, con la dirección personal del jefe de estado, como éste mismo lo anunció antes de posesionarse”*⁶¹. Y ya como Ministro, Cepeda ratificaba el apoyo del gobierno a la labor de Ossa: *“tendrá el respaldo, no de un grupo de per-*

⁵⁵ Carta de Rafael Rivas Posada al Presidente de la República, 23 de octubre de 1985.

⁵⁶ “La paz no es un objetivo, sino un resultado: Barco”, *El Tiempo*, 10 de julio de 1986, p. 6 A.

⁵⁷ Turriago Piñeros, Gabriel y Bustamante Mora, José María. *Estudio de los procesos de reinserción en Colombia. 1991 – 1998*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz – Alfaomega, 2003, p. 9.

⁵⁸ Fernando Cepeda Ulloa. *Op. Cit.*

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Aunque originalmente fue creada mediante el Decreto 146 de 1975 –artículo 2 y 20– (enero 27) es durante la administración Betancur y posteriormente en la de Barco, que la SIP adquiere un papel más protagónico y se convierte en la gestora administrativa del PNR.

⁶¹ “La autoridad es del Presidente: Ossa”, *El Espectador*, 12 de agosto de 1986, p. 1 A y 9 A.

sonas, sino de todo el gobierno que ve como una necesidad nacional la consolidación de la paz”⁶².

Desde la conformación de la CRNR⁶³ se hicieron evidentes las razones de su creación: además de ser un organismo ligado directamente a la Presidencia de la República, para coordinar las labores de la reconciliación, cada nivel del gobierno y cada funcionario debía cooperar con su trabajo en la gran tarea del progreso y de la convivencia. Se trataba de una institucionalización de los esfuerzos de reconciliación. Así lo expresaban sus protagonistas: *“el primer cambio consistió en poner en cabeza del Presidente de la República la responsabilidad y la supervisión directa de la política de paz. El segundo cambio fue también de fondo, pero pareció un simple maquillaje y en realidad nunca pudo ser bien explicado y mucho menos bien comprendido: se trataba de omitir la palabra paz y remplazarla por tres largos conceptos, reconciliación, normalización y rehabilitación (...) el largo sustituto tenía sentido conceptual, pues se daba una visión realmente comprensiva de lo que es la paz y de lo que ésta involucra, desprendiéndola del simplismo convencional de identificarla sólo con diálogos con la guerrilla”*⁶⁴.

Con este marco que respaldaba un giro bastante notorio en materia de paz, otros actores políticos y factores reales de poder pasaban su cuenta de cobro a la anterior administración y pedían un espacio relevante en los procesos de paz durante el nuevo cuatrienio. El 10 de septiembre, en la sesión de instalación de la llamada Comisión Especial sobre la Violencia Política⁶⁵, miembros del Congreso de la República reclamaron su *“derecho”* a participar activamente en el proceso de paz y protestaron por la *“condición de invitados de piedra”* en que se les había puesto durante la administración anterior, donde fueron *“simples receptores de proyectos, pero, de ningún modo partícipes directos en los diálogos con la guerrilla”*.

Mientras avanzaban los procesos de acercamiento y exploración con diferentes grupos insurgentes, el giro gubernamental avanzó aún más. Por ejemplo, por iniciativa del propio Ejecutivo se nombró la denominada *“Comisión de Violencia”*, conformada por diez académicos reconocidos en la temática y quienes en julio de ese mismo año (1987) presentaron su informe ante el Ministerio de Gobierno⁶⁶.

A finales de septiembre se realiza una reunión en La Uribe (Meta) entre dirigentes de las FARC-EP, el M-19, el EPL, el ELN, el PRT y el Quintín Lame. De allí surge la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB). Para el gobierno este acuerdo político planteaba la problemática de tener que manejar la negociación con la insurgencia, tanto de manera individual, con cada uno de los grupos, como paralelamente en un escenario donde el nivel de negociación horizontal sería determinante⁶⁷.

Cuando Ossa Escobar presenta su renuncia⁶⁸, el 11 de diciembre, se encarga provisionalmente de la responsabilidad de encabezar la CRNR a Rafael Pardo Rueda (Decreto 2358 de 1987). El nombramiento de Pardo sólo se haría oficial el 14 de diciembre con la expedición del Decreto 2362 de 1987 y una vez se había encontrado su reemplazo en la SIP.

A inicios de 1988 el nuevo consejero presidencial se reafirma en sus críticas a los mecanismos de comisiones utilizados durante la administración Betancur y ratifica que *“se requieren procedimientos y métodos institucionalizados y límites claros”*⁶⁹.

Bajo estos preceptos y en carta a varios dirigentes del Caquetá (10 de mayo), Pardo afirma que *“para el gobierno, el diálogo no es simplemente el acto de conversar sobre un tema, sino un procedimiento que adquiere sentido político cuando a través de él se busca encontrar soluciones. Si no es así, el diálogo se convierte en una distracción, en un in-*

⁶² “Cepeda Ulloa revela programas de rehabilitación del nuevo gobierno”, *El Colombiano*, 15 de agosto de 1986, p. 1 A.

⁶³ Consejería para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación. Documento *“Una política de cambio para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación”* (18 de septiembre de 1986).

⁶⁴ Pardo Rueda, Rafael. *De primera mano: Colombia 1986-1994, entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: Cerec y Editorial Norma, 1996, p. 18.

⁶⁵ Esta Comisión tenía como propósito evaluar, sin límites en el tiempo, la difícil situación de orden público que afrontaba en país, dentro del marco de un profundo estudio que permitiera hacer propuestas que pudieran convertirse en proyectos de ley. Estuvo integrada por 9 miembros: liberales, conservadores y un miembro de la Unión Patriótica. véase: *“Se instala Comisión contra la violencia”*, *El Espectador*, 11 de septiembre de 1986, p. 14 A.

⁶⁶ Autores Varios. *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional, 1987.

⁶⁷ El esfuerzo de unidad de la insurgencia que antecedió a la CGSB fue la Coordinador Nacional Guerrillera, en mayo de 1985. De esta habían formado parte el Comando Quintín Lame, el ELN, el PRT y el MIR-Patria Libre.

⁶⁸ Ossa renuncia para presentar su candidatura a la alcaldía de Bogotá y posteriormente pasa a ser Asesor de la Naciones Unidas para Asuntos de Paz. Sin embargo en entrevista realizada por el autor, Ossa manifestó otras razones complementarias: *“Yo creo que la guerra sucia fue la responsable, fue la que impidió que el Estado pudiese garantizar un desarrollo expedito de todo este proceso. ¿De dónde venían las balas? Esa es la gran pregunta que uno se hace a estas horas de la vida, de la intolerancia de esta sociedad y de algunos sectores del Estado que no pudieron aceptar la coexistencia de una guerrilla armada convertida con un partido político legal, entonces la desconfianza era lo más grave”* (Carlos Ossa Escobar. Consejero para la reconciliación, normalización y rehabilitación: 1986-1987, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas. Entrevista realizada el día 13 de septiembre de 2005).

⁶⁹ “Consejero para la paz: el acuerdo con las FARC está en crisis”, *El Tiempo*, 3 de enero de 1988, p. 1 A- 6 A.

*tercambio de opiniones sin trascendencia*⁷⁰. De igual modo llama la atención de la opinión sobre la diferencia entre la naturaleza, magnitud y consecuencias de los diálogos de sectores no gubernamentales y del gobierno con los grupos armados, recordando que *“el gobierno, de otra parte incumpliría sus obligaciones si admitiera estas organizaciones como parte constitutiva de nuestro ordenamiento social”*.

Pardo se pone al frente de las propuestas de Barco en especial con su Iniciativa de Paz –o Plan de Paz– expuesta por el Presidente el 1 de septiembre de 1988 y cuyo *“objetivo era definir de una manera ordenada y con todos los pasos que se debían seguir, los criterios que debían orientar políticamente el proceso de conversaciones con un grupo armado, cuáles serían las condiciones y exigencias y cuáles los compromisos que el Gobierno estaría dispuesto a asumir”*⁷¹.

Con Pardo a la cabeza se dieron los procesos que llevarían a la conformación de las Mesas de Trabajo por la Paz y la Reconciliación Nacional, instancia de diálogo entre el Gobierno, los partidos políticos con representación parlamentaria, el M-19 y los demás grupos guerrilleros que se acogieron a la citada iniciativa. A su vez, es durante su periodo al mando de la CRNR que se crean instancias como la “Comisión de Notables”, también conocida como la “Promotoría Nacional para la Paz”, constituida luego de la propuesta de paz que en noviembre de 1988 hiciera el senador conservador Álvaro Leyva Durán⁷², quien también había participado en una de las Comisiones que durante el Gobierno Betancur intentaron obtener acuerdos con los grupos insurgentes. La Promotoría se integró a inicios de 1989 y de ella también harían parte Misael Pastrana Borrero, Alfonso López Michelsen, el cardenal primado de Colombia, Monseñor Mario Revollo Bravo, así como Fabio Echeverri Correa (presidente de la ANDI) y Hernando Santos Castillo, director de El Tiempo. Este último abandonaría dicha iniciativa argumentando consideraciones de tipo ético.

Dentro del equipo de asesores que acompañaron a Ossa y a Pardo en la CRNR en el periodo 1986–1990 se encontraban nombres como los de Jesús Antonio Bejarano (Coordinador y Asesor Económico), Ricardo Santamaría (Asesor Asuntos Políticos), Carlos Eduardo Jaramillo (Asesor Asuntos

Políticos) y Reynaldo Gary Pichón (Asesor Asuntos Comunitarios), entre otros (Ver anexos).

Este periodo concluiría con la Comisión de Desmovilización para el proceso con el M-19 y el Consejo Nacional de Normalización (Decreto 314 de 1990), donde empezarían a hacerse familiares nombres como los del José Noé Ríos (Viceministro de Gobierno) y Tomás Concha Sanz (asesor del PNR).

El 9 de marzo de 1990 se firmaba el Acuerdo Político con el M-19. La negociación terminó con la dejación de las armas por parte de este grupo avalada por la Internacional Socialista y la candidatura de Carlos Pizarro a la presidencia. A pesar de este primer logro, la guerra sucia y la violencia indiscriminada seguían aumentando en proporciones geométricas.

César Gaviria Trujillo: negociar en medio del conflicto

Con la inesperada elección de César Gaviria como Presidente en 1990 (Ministro de Hacienda y Crédito Público y Ministro de Gobierno durante la Administración Barco) se produce una continuidad en los puntos básicos de la estrategia de Paz del periodo Barco, y desde luego en la naturaleza y alcance de los dispositivos de negociación. El modelo de negociación con el M-19, salvo algunas modificaciones fue el ejemplo a seguir durante esta administración, avalado por la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. En efecto, la mayor apuesta de la administración Gaviria estuvo en mostrarse a favor de la convocatoria de esta Asamblea⁷³, entendiendo que esta podría facilitar la terminación de los procesos ya adelantados por su antecesor, pero también que sería un factor determinante para que las FARC y el ELN cambiaran su postura de inmovilidad y le hicieran un guiño a la paz. Sin embargo, el mismo día en que se llevaban a cabo las elecciones para definir los constituyentes –9 de diciembre de 1990–, miembros del ejército colombiano llevaron a cabo la “Operación Colombia” sobre “Casa Verde”, lugar donde se encontraba el Secretariado de las FARC. Esta operación militar eliminó cualquier posibilidad de negociación con este grupo. Durante el primer semestre de 1991 las FARC y las fuerzas que integraban la CGSB realizaron una ofensiva militar sin precedentes.

⁷⁰ “Carta del consejero presidencial Rafael Pardo Rueda a dirigentes del Caquetá”, *El Tiempo*, 11 de mayo de 1988, p. 10 C. Esta sería la antesala para la circular que, con fecha 22 de septiembre de 1988, Pardo Rueda y el ministro de Gobierno de la época, César Gaviria Trujillo, enviarían a gobernadores, intendentes, comisarios y delegados de rehabilitación dando instrucciones sobre los diálogos regionales.

⁷¹ Pardo Rueda, Rafael. *De primera mano*. Op. Cit., p. 96.

⁷² Y complementaran las FARC-EP en carta de noviembre de 1988 dirigida a Leyva Durán y en carta abierta a los expresidentes de la República el 4 de diciembre de 1988.

⁷³ Decreto 192 de 1990 (agosto 24): Convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Elecciones el 9 de diciembre de 1990 e instalación el 5 de febrero de 1991.

En cuanto a los dispositivos formales de negociación, Gaviria nombró a Jesús Antonio Bejarano Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación en reemplazo de Rafael Pardo Rueda (Decreto 1558 de 1990). De manera casi paralela Pardo es designado como Consejero Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional (Decreto 1874 de 1990) y María Emma Mejía como Consejera Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (Decreto 1875 de 1990). Con el Decreto 1860 del 26 de julio de 1991, que modifica la planta de personal en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), se asignan funciones precisas a la CRNR (ver cuadro 1). Además, mediante el Decreto 1861 de la misma fecha, se ratifica la posición de Jesús Antonio Bejarano al mando de la CRNR. Sería Bejarano quien asumiría de manera directa las negociaciones con la CGSB entre 1991 y 1992, desarrolladas en Caracas (Venezuela) y Tlaxcala (México).

En el desarrollo de dichas negociaciones el Gobierno crea, mediante Decreto 2015 de 1991, la Comisión Consultiva para el Orden Público integrada por Horacio Serpa Uribe, Saulo Arboleda, Juan Gabriel Uribe, Otty Patiño Hormaza, Carlos Rodado Noriega y Gilberto Vieira, pensando en la perspectiva de futuros diálogos y procesos de negociación. Para este momento el equipo de asesores liderado por Bejarano contaba con personas como Ricardo Santamaría, Carlos Eduardo Jaramillo, Tomás Concha Sanz, Reynaldo Gary P., Gonzalo De Francisco Zambrano y José Noé Ríos entre otros.

Entre los miembros de este círculo que empezaba a perfilarse en el tema de la paz, Ricardo Santamaría pasaría posteriormente al cargo de consejero que dejaría vacante Pardo Rueda; Gonzalo De Francisco Zambrano entraría como asesor a la Consejería, al igual que José Noé Ríos, quien venía del viceministerio de Gobierno con Barco.

Una de las iniciativas implementadas por Gaviria y su Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, fue la creación de la Comisión Asesora de Reinserción (véase Anexo 13), mediante los Decretos 2198 y 2199 de 1991 (septiembre 23), cuya composición fue ampliada por el Decreto 2207 del 25 de septiembre del mismo año. Recordemos que para la fecha el gobierno Gaviria ya había firmado acuerdos definitivos de paz con el EPL, el PRT y el MAQL, y en tal sentido esta iniciativa se encaminaba, tal como lo dice el Decreto 2198, a canalizar el interés del sector privado en apoyar el proceso de reconciliación entre los colombianos. Es decir, luego de la experiencia de Betancur y del destello de la “Comisión de Notables” durante el gobierno Barco, la clase empresarial era de nuevo llamada a asesorar y participar en los derroteros de la política de paz del ejecu-

tivo. De esta Comisión Asesora hicieron parte José Manuel Arias Carrizosa, Adolfo Carvajal Kuelkuellye, Ernesto Delima le Frac, Andrés Echavarría Olano, Augusto López Valencia, Isaac Jimmy Mayer Hekin, Nicanor Restrepo Santamaría, Juan Manuel Ruiseco Vieira, Carlos Upegui Zapata y Luis Carlos Sarmiento Angulo, algunos de ellos con experiencias pasadas en tales materias.

De manera articulada con esta iniciativa y antes de finalizar 1991, el Gobierno Nacional crea la Dirección Presidencial para la Reinserción en el DAPRE, encargando su dirección a Ricardo Santamaría (Decreto 2884 del 26 de diciembre de 1991). A su vez, con el Decreto 0053 de enero 13 de 1992, la CRNR pasa a denominarse Consejería para la Paz. Ese mismo día, mediante Decreto 0054, Horacio Serpa Uribe, miembro activo de las iniciativas de paz durante el gobierno de Betancur, asumiría, en reemplazo de Bejarano, el cargo de Consejero para la Paz. Este decreto además de cambiar la denominación de Consejero para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación por la de Consejero para la Paz, le asignó también sus funciones al nuevo cargo (ver cuadro 1).

Serpa Uribe permanece en su cargo hasta octubre de 1992 cuando en su reemplazo es encargado Ricardo Santamaría (Decreto 1672 de 1992), quien para entonces se desempeñaba como Consejero para la Defensa y la Seguridad Nacional, y quien permanecería en dicho cargo hasta diciembre de 1993 cuando decide renunciar (Decreto 2457 del 9 de diciembre de 1993). Con este giro dicha Consejería asumiría otro cúmulo de funciones distintas a las inicialmente planteadas. Dicho desdoblamiento funcional sería ratificado casi un año después mediante el Decreto 1805 del 10 de septiembre de 1993 en donde, en su artículo primero, podía leerse: *“Asígnase las funciones del Despacho del Consejero para la Paz, al Consejero para la Defensa y la Seguridad Nacional”*. Desde luego dicha decisión podría situarse dentro de la lógica de ligar los asuntos en materia de paz con los de seguridad, fruto de la tensa situación de orden público que vivía el país para ese entonces.

Para noviembre de ese mismo año (22 de noviembre) las decisiones vuelven a dar otro giro. Se deroga el Decreto 1805 y se nombra como Consejero para la Paz a Carlos Eduardo Jaramillo (Decreto 2323 de 1993). Jaramillo acompañaría a Gaviria en este cargo hasta el final de su mandato.

Gaviria concluiría su periodo como Presidente concretando otros acuerdos de paz con la Corriente de Renovación Socialista-CRS- (9 de abril de 1994), las milicias de Medellín (26 de mayo de 1994) y el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el 30 de junio del mismo año.

Ernesto Samper Pizano: ilegitimidad e inmovilidad

Con el ascenso de Ernesto Samper Pizano a la Presidencia de la República en 1994 se empieza a configurar un nuevo giro en el discurso sobre la Paz y con el nombramiento de un Alto Comisionado para la Paz, cuyo primer titular sería el político liberal Carlos Holmes Trujillo (Decreto 1951 de 1994), se intenta construir otras lógicas en el manejo del tema, lógicas que se verían fuertemente debilitadas por el escándalo político en que se vio envuelto Samper, y que llevó al notable declive de su legítimidad y capacidad para actuar.

Hay que recordar que dada la nueva nomenclatura utilizada por Samper (“Alto Comisionado”), el gobierno expidió el Decreto 1959 del 9 de agosto de 1994, aclarando que el cargo de Consejero Presidencial para la Paz, a que se refieren los Decretos 0053 de 1992 y 1952 de 1994, se denomina Alto Comisionado en la Consejería Presidencial para la Paz.

Desde el primer momento, la Consejería se rodeó con personas con experiencia, entre los cuales cabría citar a José Noé Ríos y académicos como Daniel García-Peña, Alfredo Molano Bravo, Edgar Reveiz, Alejo Vargas y más adelante Hael Quiroga, estos últimos cuatro en calidad de asesores externos (Ver anexos).

El Decreto 2107 de 1994 hizo tangible el cambio funcional que la figura del Alto Comisionado tendría en adelante. Con este decreto se crea también otra instancia de carácter consultivo y ejecutivo en materia de paz: la Comisión de Acción para la Paz. El artículo 4 de este decreto establece sus funciones, destacándose un salto cualitativo en cuanto a la especificidad de este punto con respecto a su antecesora, por ejemplo en la definición de la agenda de negociación y la aplicación de elementos de tipo gerencial en los asuntos administrativos. En este sentido se destaca como en 1997, a través de la Ley 368 y el Decreto 2429, se crea el Fondo de Programas Especiales para la Paz como un fondo – cuenta del DAPRE, que sería el encargado de apoyar administrativa y financieramente las funciones del Alto Comisionado (ver Cuadro 1).

El Alto Comisionado también sería invitado a las deliberaciones del Consejo de Ministros, del Consejo de Política Económica y Social y al Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, cuando se trataran temas relacionados con la ejecución de la política de paz, reconociendo de este modo, al menos formalmente, cierto nivel ministerial.

Además de ello y gracias a lo decretado por la Ley 434 de 1998 que crea el Consejo Nacional de Paz, el Alto Comisionado tiene asiento en dicho Consejo y ejerce la Secretaría

Técnica del mismo. Esta misma Ley establece el carácter permanente de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Con el destape del denominado *Proceso 8.000*, con el que la justicia colombiana empezó a investigar el financiamiento de la campaña Samper con recursos del narcotráfico, el accionar del Gobierno Samper en esta materia se tornó bastante complejo, dado el alto grado de ilegitimidad política. Sólo hasta julio de 1995 y gracias a los contactos adelantados con el Movimiento Jaime Bateman Cayón se decide conformar una Comisión Facilitadora de Paz para las conversaciones con ese movimiento. La responsabilidad recayó en el Arzobispo de Popayán, Alberto Giraldo Jaramillo, en el administrador arquideocesano de Cali Héctor Gutiérrez Pabón, la secretaria de gobierno del Cauca Nuby Fernández, Libardo Orejuela, rector de la Universidad Libre de Cali, Germán Rojas Niño (exconstituyente y excombatiente del M-19) y el presentador de televisión Alfonso Lizarazo.

Luego, en carta del Presidente Samper a Monseñor Pedro Rubiano Sáenz, Presidente de la Conferencia Episcopal, el gobierno ratifica su apoyo a la creación de una Comisión de Conciliación Nacional (CCN), iniciativa que se había concretado el 4 de agosto de ese mismo año. Como tal, la CCN fue creada con el objetivo de servir de puente entre los diferentes actores del conflicto armado y estaba integrada por sectores de la Iglesia Católica, los gremios económicos, políticos, intelectuales y representantes de los medios de comunicación. A pesar de ser para muchos una iniciativa elitista y clasista, había ido dando pasos para llenar de contenido lo que se había denominado “Política Nacional Permanente de Paz”, que debería ser discutida en la “Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz”, en la cual estarían representados todos los sectores ciudadanos⁷⁴.

Un año después de estar a cargo de la Consejería Presidencial para la Paz, Holmes Trujillo renuncia (Decreto 1321 de 1995) y como coordinador de dicha oficina asume Daniel García-Peña, quien permanecerá en el cargo hasta el final del mandato de Samper. En dicho periodo se firma el protocolo de acuerdo entre el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR-COAR y el Gobierno Nacional (29 de mayo de 1998), para lo cual se contó con el apoyo de una comisión gubernamental negociadora, como órgano consultivo y decisorio del Gobierno en ese tema.

Pero es con el ELN donde más se notaron los avances. Sin embargo esos avances se dieron gracias a la participación de actores no gubernamentales –participación decidida de la “Sociedad Civil”. En Julio de 1998, luego de la declaración

⁷⁴ En la actualidad la secretaría general de la CCN es presidida por el padre Darío Echeverri González.

de Viana⁷⁵ (España) y la declaración de Mainz⁷⁶ (Alemania) se creó el Comité Operativo Preparatorio de la Convención Nacional. Éste estuvo integrado por Ana Teresa Bernal, María Isabel Rueda, Jaime Bernal Cuellar, Alejo Vargas, Nelson Berrio, Alfredo Molano, Jaime Caicedo, Francisco Santos, Carlos Gaviria D., Samuel Moreno Rojas, Sabas Pretelt de la Vega, Augusto Ramírez O., Antonio Picón Amaya, Hernando Hernández, Mario Gómez, el Padre Jorge Martínez y Francisco Galán y Felipe Torres del ELN. Junto a dicho Comité la labor del Comité Nacional de Paz⁷⁷ también fue bastante sobresaliente en este proceso.

En dicho contexto las acciones encaminadas a lograr y motivar acuerdos de paz concluirían con la conformación de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz el 30 de julio de 1998⁷⁸.

En esencia, esta primera fase de existencia de la figura del Alto Comisionado para la Paz terminaría entregando precarios resultados, y el tema de la paz centrado en el evidente liderazgo de algunos sectores de la sociedad civil.

Por último, es en este periodo (abril de 1995) cuando se crea la Comisión Facilitadora de Paz de Antioquia por decisión de la gobernación de Antioquia, en ese entonces a cargo de Álvaro Uribe Vélez. Se destaca este hecho porque esa fue la primera iniciativa formal de tipo regional a la que el gobierno central le daba autorización para llevar a cabo acercamientos exploratorios con los grupos armados ilegales. Este Comisión sería fundamental en los procesos de diálogo posteriores con el ELN y sería pieza clave en la etapa exploratoria que terminaría con la desmovilización de los grupos paramilitares.

Andrés Pastrana Arango: de vuelta al voluntarismo

Con la apuesta por una política de paz para el cambio⁷⁹ basada en 20 puntos esenciales, Andrés Pastrana Arango llegaba a la Presidencia luego de sus acercamientos previos

con las FARC, el grupo insurgente más grande y más reactivo a los acercamientos desde el gobierno anterior. Como se confirmaría más tarde el guiño de las FARC jugaría un papel fundamental en la elección de Pastrana.

La lógica organizativa del dispositivo de negociación siguió los mismos derroteros del gobierno Samper y fue así como el 9 de agosto era nombrado Víctor G. Ricardo Piñeros como Alto Comisionado en la Consejería Presidencial para la Paz (Decreto 1642 de 1998). Dos días antes, mediante el Decreto 1627 de 1998, Camilo Gómez Alzate era nombrado Secretario Privado de la Presidencia. El Consejo Nacional de Paz y de su mano el Comité Nacional de Paz empiezan a operar.

Iniciado el proceso con las FARC⁸⁰ y con la entrada en vigencia de la denominada Zona de Distensión el 7 de noviembre de 1998, los esfuerzos institucionales se enfocarían en la constitución de la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación y el Comité Temático Nacional, previstos para el 7 de enero de 1999. Ese mismo día Víctor G. Ricardo, María Emma Mejía Vélez, Fabio Valencia Cossio, Nicanor Restrepo Santamaría y Rodolfo Espinosa Meola eran nombrados como voceros del Gobierno Nacional en la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación (Primer equipo de negociación). Néstor Humberto Martínez Neira (coordinador), Miguel Pinedo Vidal, Armando Pomarico, Andrés González, Juan Gómez Martínez, Mauricio Cárdenas, Hernando José Gómez, Jorge Gómez Duarte, Ana Teresa Bernal y Fernando Hinostroza eran nombrados por el Gobierno Nacional como sus representantes en el Comité Temático Nacional.

Una vez establecidas estas lógicas, y después de que Pastrana y Marulanda acordaran el inicio de la fase de negociación del proceso⁸¹, el 6 de mayo de 1999 los negociadores firmaron el primer acuerdo sustantivo, la Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia. Luego de muchos años por fin se tenía una agenda de negociación con las FARC.

⁷⁵ Declaración firmada el 5 de febrero en el Palacio de Viana (Madrid, España) entre representantes del Gobierno Nacional y los miembros del COCE del ELN, en la que se acordó convocar una próxima reunión para definir la metodología, participantes, estructura, fecha y lugar de la denominada Convención Nacional, instancia de encuentro y negociación entre las dos partes y la sociedad civil.

⁷⁶ Conocida también como Acuerdo de Puerta del Cielo, fue una declaración conjunta firmada el 15 de julio de 1998 en Würzburg (Alemania) entre miembros del ELN y representantes de la sociedad civil, en donde se creó el Comité Operativo Preparatorio de la Convención Nacional.

⁷⁷ Integrado por Víctor G. Ricardo, Jaime Bernal Cuellar, Sabas Pretelt de la Vega, Gustavo Gardeazábal, Samuel Moreno Rojas, Luis Eduardo Garzón y Ana Teresa Bernal. Como vemos, muchos integrantes del Comité Operativo.

⁷⁸ Se realiza la primera plenaria de la Asamblea en la Biblioteca Luis Ángel Arango. Se trabajan temas como la reforma política, la justicia social en el campo, comunicación y paz, paz con trabajo digno, niños y niñas que construyen la paz. También se conforman unas comisiones para discutir sobre una política permanente de paz, la definición de una agenda de negociación, estrategias de participación, organización de la asamblea, el proceso colombiano y la comunidad internacional.

⁷⁹ Documento de Andrés Pastrana Arango como candidato a la Presidencia de la República (8 de junio de 1998).

⁸⁰ Resoluciones Número 84 de 1998 (octubre 14); 85 de 1998 (octubre 14) y 1 de 1999 (enero 5).

⁸¹ Comunicado del presidente de la República, Andrés Pastrana Arango y Manuel Marulanda de las FARC-EP, firmado en Caquetania el 2 de mayo de 1999.

El 4 de junio de 1999⁸² se designan como representantes del Gobierno Nacional en el proceso de diálogo con las FARC-EP a Fabio Valencia Cossio, Pedro Gómez Barreiro, Camilo Gómez Alzate, Juan Gabriel Uribe Vegalara y al general (r) Gonzalo Forero Delgadillo (Segundo equipo de negociación).

En palabras del excombatiente de la CRS y ahora analista político, León Valencia, *“el primer equipo debería tramitar el diseño de la agenda y el segundo organizó la gira de las FARC por Europa e intentó avanzar en la negociación sobre puntos claves del temario”*⁸³.

Mientras tanto, el proceso con el ELN avanzaba de manera paralela. Pastrana retomó los resultados de la gestión de los actores de la sociedad civil durante la administración de Samper, y dos meses después de iniciado su mandato, realizó la llamada reunión de Río Verde, en la cual el gobierno, el ELN y representantes de la sociedad desarrollaron los principios bajo los cuales se adelantaría el proceso. Por parte del gobierno asiste Gonzalo de Francisco, en calidad de Consejero Presidencial.

Después del ataque del ELN a Machuca (octubre 18 de 1998), los diálogos se interrumpen. Luego, en diciembre de ese mismo año, estos se reanudan y se pone sobre la mesa el tema de la constitución de una Zona de Encuentro para avanzar en el proceso. Ante una nueva suspensión de los diálogos, en carta del 31 junio de 1999, un grupo de miembros de la “sociedad civil”⁸⁴ pone a disposición de las partes sus buenos oficios para buscar su restablecimiento⁸⁵ y es así como se crea la Comisión de Facilitación Civil. Durante este periodo el equipo que conducía las negociaciones estaba integrado por Julio Londoño (embajador de Colombia en Cuba), Mauricio González (para la época Viceministro del Interior 2000–2001), Luis Fernando Alarcón (Movimiento Político Sí Colombia) y Gustavo Villegas de la Comisión de Facilitación de Paz de Antioquia. El tema central que absorbió toda la atención de los diálogos fue sin duda el de la creación de una

Zona de Encuentro y el rechazo de la idea por parte de las comunidades del sur de Bolívar, presionadas por los grupos paramilitares.

En este resumido devenir de los diferentes dispositivos, el 3 de mayo de 2000 el Presidente Pastrana acepta la renuncia de Víctor G. Ricardo P., y nombra a su exsecretario privado y para el momento negociador por parte del Gobierno, Camilo Gómez Alzate, como nuevo Alto Comisionado para la Paz⁸⁶.

Con el nuevo Comisionado y ante la aparición de nuevos tropiezos en ambos procesos, mediante Resolución No. 18 del 6 de junio de 2000, el Gobierno reinicia los diálogos con el ELN. En ese momento las partes acuerdan convocar el concurso de cinco países, dando origen así al Grupo de Países Amigos y Facilitadores para el proceso Gobierno – ELN: Francia, España, Noruega, Cuba y Suiza.

Ese mismo año Pastrana nombró un tercer equipo para las negociaciones con las FARC con participación del partido liberal y la iglesia. Dicha decisión se hace oficial con la Resolución No. 43 del 4 de septiembre de 2000 en donde además de aceptar la renuncia del empresario Pedro Gómez Barrero, nombra nuevos representantes en la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación: en reemplazo de Gómez Barrero nombra a Ramón De La Torre Lago (empresario del sector petrolero y quien había sido presidente de la Esso en Colombia⁸⁷) y además nombra a Monseñor Luis Alberto Giraldo Jaramillo, Luis Guillermo Giraldo Hurtado y Alfonso López Caballero, quienes junto a Fabio Valencia Cossio, Juan Gabriel Uribe Vegalara y el general (r) Gonzalo Forero Delgadillo conformarían el tercer equipo de negociación⁸⁸.

Una vez establecida esta recomposición de la Mesa, el 22 de noviembre de 2000 se crea el Frente Común por la Paz y Contra la Violencia como órgano asesor y consultor del Gobierno en materia de paz, integrado por el mismo Presidente de la República, y por Horacio Serpa Uribe, Ciro Ramírez, Luis Fernando Alarcón, Antonio Navarro, Samuel Moreno y Luis Guillermo Giraldo⁸⁹.

⁸² Ver Resolución No. 38 de 1999 del DAPRE.

⁸³ Valencia, León. *Adiós a la Política, bienvenida la guerra*. Bogotá: Intermedio Editores, 2002, p. 40.

⁸⁴ Nohemi Sanin, Horacio Serpa, Jaime Bernal Cuellar, Francisco Santos, Yamid Amat, María Isabel Rueda, Rodrigo Pardo, Ana Mercedes Gómez, Alfredo Molano, Alejo Vargas, Roberto Camacho, Jaime Garzón, Ana Cristina Navarro, Luis Eduardo Garzón, Víctor Manuel Moncayo, Antonio Navarro Wolff, Patricia Caro y Mario Gómez Jiménez.

⁸⁵ Suspendido por parte del Gobierno mediante Resolución No. 41 de 1999 (junio 18) luego del secuestro del Fokker de Avianca el 12 de abril de 1999 y el secuestro de la Iglesia La María el 30 de mayo de 1999.

⁸⁶ Decreto 785 de 2002 (mayo 3).

⁸⁷ En ese momento miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Ideas para la Paz.

⁸⁸ Debemos recordar que, con base en el Comunicado No. 11 de la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación, se había decidido ampliar en dos el número de integrantes por ambas partes en dicha Mesa y en cuatro los miembros del Comité Temático Nacional. Para el caso de este último, el Gobierno Nacional y la Farc-Ep mediante comunicado del 12 de abril de 2000 designaron a David Manzur y a un miembro de la Conferencia Episcopal (que sería Monseñor Luis Augusto Castro) como nuevos miembros del Comité Temático.

A pesar de los obstáculos y complicaciones que tuvo el proceso durante este periodo, que incluyeron varios congelamientos de los diálogos, a inicios de 2001 Pastrana y Marulanda firman el Acuerdo de los Pozos reafirmando la necesidad de reanudar los diálogos, agilizar las propuestas de intercambio humanitario, discutir el cese de fuegos, analizar el asunto de la erradicación manual y concertada de los cultivos ilícitos, invitar a la comunidad internacional y entre otras decisiones crear la Comisión de Personalidades (también conocida como Comisión de Notables) con el propósito de encontrar caminos para acabar con el paramilitarismo y disminuir la intensidad del conflicto. Dicha comisión fue oficialmente creada el 11 de mayo de 2001 y la integraron Ana Mercedes Gómez Martínez, Carlos Lozano Guillén, Vladimiro Naranjo Mesa y Alberto Pinzón Sánchez.

Hay que recordar que además de este nuevo impulso, el 5 de abril ya se había creado la Comisión de Países Facilitadores para el Proceso de Paz entre el Gobierno y la FARC-EP integrada por representantes de los gobiernos de Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, Suecia, Suiza, México, Noruega y Venezuela⁹⁰ y el 9 de abril se había dado inicio a las denominadas Audiencias Públicas en las cuales todos los sectores que se inscribieran tenían la posibilidad de dar a conocer sus ponencias sobre los temas a las cuales ellas hacían mención⁹¹.

Finalmente, el 3 de junio de 2001 el Gobierno anunciaría un nuevo y último relevo en el equipo negociador (cuarto equipo negociador) con las FARC. Para ello nombraría a Reinaldo Botero Bedoya, Ricardo Correa Robledo y Manuel Salazar Ferro quienes junto a Camilo Gómez Alzate (Alto Comisionado) y Luis Fernando Críales Gutiérrez (Comisionado Adjunto para el proceso con las FARC) serían los encargados de afrontar la que sería la última fase de negociación, que concluiría a finales de febrero con el rompimiento definitivo de los diálogos. Para muchos, estos últimos nombramientos buscaban “forzar a las FARC a trabajar en avances concretos sobre alto al fuego y las hostilidades”⁹².

Después del rompimiento, los esfuerzos en materia de paz se enfocarían por completo hacia el ELN, sin alcanzar ningún

tipo de acuerdo definitivo que permitiera consolidar un proceso de negociación perdurable con este actor armado. Esto último en razón de la fuerte oposición de ciertos sectores sociales y sobre todo de los grupos paramilitares que miraban con desconfianza este proceso, pese a los frustrados acercamientos que habían tenido con representantes del gobierno Pastrana⁹³. Desde luego una cuota de responsabilidad recayó sobre la inmovilidad del ELN, quién siempre tuvo pretextos para no dar pasos definitivos en la mesa de negociación.

Finalmente, debe recordarse que es durante la administración Pastrana que los grupos paramilitares se expanden nacionalmente y se presentan los mayores índices de violencia por causa de su accionar.

Álvaro Uribe Vélez: acometer y rectificar

La elección de Álvaro Uribe Vélez como presidente fue una clara muestra del impacto de los resultados deficientes en materia de política de paz y negociación de su antecesor. Y claro, una muestra del peso del accionar de las FARC dentro de la política interior.

Desde antes de su elección como presidente y una vez se posesionó, Uribe Vélez condicionó cualquier intento de negociación a la declaratoria previa de un cese unilateral de hostilidades por parte de los grupos armados ilegales. Bajo este marco, los grupos insurgentes dieron a conocer su negativa, sólo encontrando eco por parte de los paramilitares. De este modo, y desde su posesión como presidente se inicia una etapa de acercamientos informales con los distintos grupos paramilitares que operaban en el país.

Las nuevas orientaciones representaban una ruptura con la estrategia gubernamental de negociar en medio del conflicto, activa desde la administración Gaviria y continuada por las de Samper y Pastrana.

Estas laborales de acercamientos con los grupos paramilitares son llevadas a cabo por el recién nombrado Alto Comisionado para la Paz, el psiquiatra Luis Carlos Restrepo Ramírez (Decreto 1809 de 2002). Sin embargo, esta primera fase ya venía siendo desarrollada de manera reservada por

⁸⁹ Del Frente Común hicieron parte líderes políticos del país, jefes de partidos políticos tradicionales e independientes y los presidentes del Congreso y la Cámara. También fueron invitados los precandidatos presidenciales. El Frente fue convocado por el Presidente de la República de manera periódica. A las reuniones del Frente asistieron, además del Presidente, el Alto Comisionado para la Paz, los Comisionados Adjuntos, y los Ministros del Interior, Justicia y Relaciones Exteriores. De las reuniones del frente podemos citar las siguientes fechas: enero 3 de 2001, enero 29 de 2001, enero 31 de 2001, abril 2 de 2001, junio 11 de 2001, agosto 28 de 2001, septiembre 30 de 2001 y octubre 7 de 2001.

⁹⁰ Comunicado No. 28 de la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación, 5 de abril de 2001.

⁹¹ El 25 de agosto de 2001 el Comité Temático Nacional informó en un comunicado que: “en ejercicio de las funciones que le fueran asignadas por la Mesa Nacional de Diálogos y Negociación ha realizado veintitrés (23) Audiencias Públicas a partir de abril del presente año, en las cuales han participado 954 expositores, unos a manera individual y muchos en representación de amplios sectores, y han concurrido quince mil colombianos en calidad de observadores”.

⁹² Valencia, León. Adiós a la Política, bienvenida la guerra. *Op. Cit.*, p. 40.

⁹³ Pastrana Arango, Andrés. *La palabra bajo fuego*. Bogotá: Planeta 2005, p. 351-365.

miembros de la Iglesia Católica y de la Comisión Facilitadora de Paz de Antioquia. Estas labores tienen un resultado concreto el 29 de noviembre de 2002 cuando las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) a través de su “Declaración por la Paz de Colombia” anuncian su disposición para entrar en una etapa de diálogos inmediatos con el Gobierno Nacional con el acompañamiento y la veeduría de la Iglesia Católica, la participación decisiva de la OEA, la ONU y la Comunidad Internacional. Para ello se comprometen a iniciar un cese de hostilidades a partir del 1 de diciembre. Este gesto sería seguido dos días después por una declaratoria similar del Bloque Central Bolívar, una de las estructuras más poderosas de estos grupos.

Bajo este panorama el Gobierno nombra una Comisión Exploratoria de Paz (Resolución Presidencial 185 de 2002, diciembre 23) con el fin de *“propiciar acercamientos y establecer contactos con los Grupos de Autodefensas Unidas de Colombia, AUC; con las Autodefensas Campesinas Bloque Central Bolívar, BCB, y Vencedores de Arauca; y con el Grupo de Autodefensas Alianza del Oriente, conformada por las Autodefensas del Sur de Casanare, Meta y Vichada”*. En esa comisión son designados como representantes del Gobierno Nacional Eduardo León Espinosa Faccioline, Ricardo Avellaneda Cortés, Carlos Franco Echavarría, Jorge Ignacio Castaño Giraldo, Gilberto Alzate Ronga y Juan B. Pérez Rubiano. De este modo se iniciaba la fase exploratoria de dicho proceso.

Sin embargo esta negociación con los grupos paramilitares estuvo precedida de una reforma jurídica que hizo viable tal proceso. Históricamente el Estado colombiano había negado la pretensión de reconocimiento político al paramilitarismo. Pero la base jurídica con que contaba en su inicio el gobierno Uribe le obligaba, para iniciar cualquier proceso de negociación, a otorgarle el estatus político al grupo armado (Ley 418 de 1997, Capítulo 1). Desde el propio gobierno y su ministro de interior se impuso una postura pragmática y con ella la idea de avanzar en procesos de negociación con todos los actores del conflicto para lograr la paz. En otras palabras, se hizo viable la concesión de beneficios jurídicos a miembros de grupos paramilitares, sin que esto implicara un reconocimiento de su estatus político. La ley 782 de 2002 eliminó la condición de otorgar dicho estatus al grupo para iniciar negociaciones de paz. Esta Ley se aprobó el 23 de diciembre y ese mismo día el presidente Uribe creó la Comisión Exploratoria.

Mientras esto pasaba en relación con los grupos paramilitares, en el caso del ELN el Alto Comisionado intentaba retomar el proceso, siempre de la mano de la Comisión Faci-

litadora de Paz de Antioquia y, en especial, de uno de sus integrantes, Gustavo Villegas. Para ello se concretaron algunas reuniones con miembros de ese grupo en la Habana (Cuba).

Con las FARC la cuestión era a otro nivel. El gobierno y Restrepo no tenían ningún contacto con el grupo y sólo se avizoraba alguna posibilidad vía el tema del acuerdo humanitario, que pretendía canjear guerrilleros presos por secuestrados políticos y militares en manos de las FARC, algunos desde el año 1997. Teniendo en cuenta esta alternativa el Gobierno decidió crear (31 de enero de 2003) una Comisión de Facilitación para este tema y fue así como nombró de manera oficial y pública a Monseñor Luis Augusto Castro, el Padre Darío Echeverri y al ex ministro Angelino Garzón para lograr avances con respecto al acuerdo humanitario. Sólo a finales de ese mismo año se supo de las labores discretas que para tal fin también venía cumpliendo el ex presidente Alfonso López Michelsen.

La labor de la Comisión Exploratoria con los grupos paramilitares terminó en junio de 2003 y un mes después las AUC y el Gobierno suscribían el primer y único acuerdo de todo el proceso, el denominado Acuerdo de Santa Fe de Ralito (julio 15 de 2003). En el acuerdo se pactaba la reincorporación a la vida civil de los miembros de las AUC, dentro de un proceso que se iniciaría a finales de ese año y culminaría en diciembre de 2005. El acuerdo previó el establecimiento de zonas de concentración para la desmovilización, aunque descartó cualquier despeje militar. Como complemento a este acuerdo, el 21 de agosto de 2003 el Gobierno Nacional presentó al Congreso un proyecto de ley para suspender la ejecución de las penas por delitos atroces, el cual generó una fuerte controversia y el consecuente archivo de la propuesta. El año terminó con la primera desmovilización colectiva del proceso gracias al desmonte del bloque Cacique Nutibara y 868 de sus miembros.

En el 2004 el gobierno logra la unificación de los paramilitares en una sola mesa y el 1 de julio se inicia formalmente el proceso de negociación que terminaría con la desmovilización de 31.671 de sus miembros, en agosto de 2006. Dicho proceso contó con el monitoreo y verificación de la Misión de Apoyo para los Procesos de Paz en Colombia de la OEA (MAPP/OEA) a través de un convenio firmado en enero de 2004, renovado en enero de 2007.

Fue durante este proceso cuando el dispositivo enfrentó sus principales retos. En primer lugar, se constituyó en el instrumento que hizo visible la ruptura en la definición de una política de paz. En efecto, con la promulgación de la denominada Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) en el año 2003, esta fue asumida como la política de paz del

⁹⁴ Presidencia de la República. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2003.

gobierno⁹⁴, trayendo consigo una aplicación restringida de los alcances de la negociación: *“el objetivo de toda negociación es la desmovilización y la reintegración de los grupos armados a la institucionalidad democrática”*⁹⁵. Por ello, la tarea fundamental de la oficina del Alto Comisionado se centró en traducir esta propuesta en un conjunto de incentivos suficientes que permitieran concretar una negociación con algunos de los grupos ilegales.

Esta tarea sólo pudo ser afrontada en la negociación con los grupos paramilitares. El Alto Comisionado fue el encargado de diseñar y liderar 39 actos de desmovilización colectiva entre los años de 2003 a 2006. Ante directrices tan generales como las consignadas en la PDSO, el dispositivo tuvo que realizar sus mayores esfuerzos para construir un escenario de negociación creíble y confiable para los paramilitares. Como bien lo dijera el propio Restrepo, *“el proceso de desmovilización es una combinación de persuasión y coacción”*⁹⁶. Sin olvidar que sin duda fue mucho más desgastante y riesgosa la negociación que se vivió al interior de las distintas facciones paramilitares, a lo cual algunos analistas añadirían que otra de las funciones del Alto Comisionado para la Paz y sus asesores consistió en elaborar estrategias de imposición y disuasión⁹⁷.

En este ejercicio de persuasión y coacción, un tema centró la atención del proceso: la seguridad jurídica de los comandantes paramilitares. Luego del fallido intento de agosto de 2003 y de que se abriera un fuerte debate interno, en febrero de 2005 se radicarón los proyectos de ley definitivos para resolver el problema de la suerte jurídica de los miembros de grupos paramilitares que hubieran cometido crímenes de lesa humanidad. Dicho proceso legislativo terminó con la aprobación del proyecto de Ley de Justicia y Paz, el 22 de junio de 2005. Luego de la sanción presidencial, el 25 de julio de ese año entró en vigencia la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz). Aquí es importante mencionar que este tema –que incluía el debate sobre la extradición–, que desde luego se salía de la órbita funcional del Alto Comisionado, significó una oportunidad para poner a prueba la capacidad de coordinación y mediación interinstitucional del dispositivo.

El otro reto estuvo en mostrar su capacidad de controlar y direccionar las consecuencias del manejo de este proceso con respecto a los otros intentos de acercamiento y diálogo con los grupos guerrilleros, sobre todo en entender, que muy

a pesar de ciertas posturas inamovibles, se trataba de procesos distintos, con actores distintos y que requerían esquemas de negociación diferentes. Hoy se puede afirmar que este reto sigue aún pendiente.

La figura del Alto Comisionado para la Paz concentró toda la capacidad negociadora del gobierno en el proceso con los paramilitares y cumplió muy al pie de la letra lo que en efecto su mandato legal le imponía. Sin embargo, dicha postura hizo más compleja la adecuada construcción de un nivel de negociación horizontal, lo cual se tradujo en que el desarme y la desmovilización negociada por Restrepo se convirtieron, paradójicamente, en un tema que pondría de nuevo en tela de juicio la histórica concepción de que el gobierno siempre se ha caracterizado por la ejecución de políticas improvisadas en materia de paz. Para muchos su función se concentró en desmovilizar paramilitares, pero no en estructurar una política de paz sostenible y establecida con base a consensos institucionales.

Por ejemplo, el asumir una actitud en extremo centralista tuvo serias consecuencias en su relación con el Poder Legislativo. En su momento, Restrepo llegó a afirmar que la intervención de congresistas en los diálogos no le ayudaba a la institucionalidad, dada la actitud improvisada y con pretensiones mediáticas y electorales de estos⁹⁸. Así mismo, y pese a ser un problema clásico de cualquier proceso de paz, el diseño de una política de reinserción y reintegración, bajo el supuesto de tener ante sí un ejército irregular de 13.500 hombres en armas se desbordó cuando fueron desmovilizados más del doble de los estimados. De nuevo la capacidad de mediación interinstitucional del dispositivo quedó a prueba, y pareciera que el eslogan presidencial de *“acometer y rectificar”*, se hubiera convertido en una estrategia para la negociación.

En cuanto a los intentos de negociación con el ELN y las FARC los resultados del dispositivo son bastantes deficientes. Por el lado del ELN, a partir del establecimiento de la denominada Casa de Paz en Medellín y la conformación de un grupo de garantes de la sociedad civil, ambas partes han desarrollado, entre 2005 y 2007, ocho rondas de conversaciones en la Habana (Cuba), que por ahora sólo se han concentrado en intentos por definir asuntos procedimentales y establecer una agenda mínima de negociación.

En cuanto a las FARC, tal como ya se anticipó, la única

⁹⁵ Restrepo, Luis Carlos. *“La política de seguridad democrática”*. En: *Conflicto y Paz en Colombia: consecuencias y perspectivas para el futuro. Ponencias del Seminario*. Bogotá: Alfaomega-Fundación Ideas para la Paz, 2004, p.xiii.

⁹⁶ “Entrevista a Luis Carlos Restrepo, Alto Comisionado para la Paz, *Revista Semana*, Edición 1228, noviembre 14 de 2005 p. 48.

⁹⁷ Entrevista del autor con Juan Rubbini. Medellín, marzo 4 de 2008.

⁹⁸ Ver intervención del Alto Comisionado para la Paz ante la Plenaria del Senado, agosto 3 de 2004.

oportunidad ha estado por el lado del acuerdo humanitario. Sin embargo, una revisión cronológica de los hechos muestra que la figura del Alto Comisionado resulta irrelevante y si se quiere inexistente para las FARC, razón que desde un principio hace poco viable la utilidad del dispositivo. Así mismo, es notable la incapacidad del Alto Comisionado para generar respuestas alternativas que dinamicen dicho proceso y sobre todo que justifiquen su existencia en la actualidad.

Esa incapacidad, desde luego, tiene tras de sí causas estructurales siendo la principal una decisión política y discursiva que el gobierno Uribe intenta vender, pero que difícilmente logra ser comprensible y argumentable bajo las actuales condiciones del país: la inexistencia de un conflicto armado interno, y en su reemplazo la imposición de una mirada reduccionista e ingenua denominada “amenaza terrorista”⁹⁹. Una mirada simple nos llevaría a pensar que al no haber conflicto armado es insensato pensar en una solución política negociada del mismo. Razón primordial de la existencia de este dispositivo. Si bien para algunos puede tratarse de un asunto semántico y modificable, lo cierto es que el sólo hecho de sostener tales definiciones darían espacio para que el ELN y las FARC no asuman su compromiso con la paz del país y renueven sus pretextos de desconfianza ante el Estado colombiano.

4. Algunas conclusiones y lecciones aprendidas

Lógicas, rupturas y continuidades básicas

- En el periodo comprendido entre 1981 y 1986, iniciado con la primera Comisión de Paz en la administración Turbay y concluido por todas las comisiones creadas por Betancur, podríamos definir un tipo de iniciativas caracterizadas por lógicas exploratorias cimentadas en concepciones cortoplacistas (Turbay) que posteriormente pretendieron, de manera no exitosa pero bajo parámetros oportunos, pero en exceso voluntaristas, mutar a dimensiones maximalistas que no encontraron el respaldo y la movilización efectiva y oportuna de los factores reales de poder político (Betancur). El de Betancur fue un modelo incompleto. Ampliaba los marcos de comprensión del conflicto pero implicaba la desventaja de diluir el interlocutor oficial¹⁰⁰.
- Durante el periodo de la Administración Barco y el Gobierno Gaviria (1986–1994) las tendencias se inclinaron hacia lógicas de acción limitada, completamente institucionalizadas y más alejadas de su antecedente cortoplacista, pero bajo la égida de una estrategia de instrumentalización de la salida negociada al conflicto político y armado en la búsqueda de un descenso del perfil político y del protagonismo reivindicativo de los grupos insurgentes. En este sentido este periodo marca el inicio de una estrategia pragmática que acogerían todos los gobiernos siguientes: la comprensión de que la verdadera disyuntiva política que enfrentan los gobiernos colombianos no entre paz o guerra, sino que *“las opciones realmente disponibles son o buscar la paz por vía exclusivamente militar o procurarla mediante una combinación de presión militar y negociación”*¹⁰¹.
- Si bien desde Barco se entiende el proceso de paz más allá de una simple incorporación a la civilidad de los alzados en armas, en la práctica tanto las políticas de gobierno como las actuaciones de los dispositivos de negociación distan mucho de diferenciarse de esta mirada reduccionista.
- A partir de 1994, con la creación del cargo de Alto Comi-

⁹⁹ El 19 de junio de 2003 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el presidente Uribe manifestó que: “He dicho que no reconozco en los grupos violentos de Colombia la condición de combatientes, que mi Gobierno los señala como terroristas. ¿Por qué lo he dicho? Lo he dicho por las condiciones propias de la democracia colombiana, lo he dicho por los métodos de estos grupos, lo he dicho por sus resultados y lo he dicho por sus recursos”.

¹⁰⁰ García Durán, Mauricio. *De Turbay a Uribe: sin política de paz pero con conflicto armado*. Op. Cit, p. 482-486.

¹⁰¹ Restrepo, Luis Alberto. *Los arduos dilemas de la democracia en Colombia*. Op. Cit, p. 319.

sionado en la Consejería Presidencial para la Paz, las dinámicas se orientaron hacia lógicas de mayor capacidad de acción y decisión, con la clara intención de encontrar soluciones concretas e integradas, negociadas e institucionalmente establecidas. El Presidente de la República delega en la práctica todo lo relacionado con la política de paz en la figura del Alto Comisionado.

- En todos estos períodos siempre ha sido sobresaliente la concentración del poder decisorio en manos del Presidente de la República, eso sí, con menores o mayores grados de autonomía, relevancia, mediación institucional y protagonismo en las cabezas visibles de dichas comisiones ó consejerías. Bajo este panorama quedan claras las limitaciones en cuanto al poder decisorio que tiene en la práctica el dispositivo de negociación, sea cual fuere su modalidad.
- Otra limitación que se hace evidente es la poca capacidad para la definición y estructuración de los contenidos de la negociación, siendo urgente crear mecanismos en donde el Estado en su conjunto, bajo la coordinación del dispositivo, sea el que se encargue de esta tarea. En las actuales circunstancias la Oficina del Alto Comisionado para la Paz no tiene la capacidad para acometer esta labor.

Variables y especificidades

- Un factor que determina la capacidad negociadora del dispositivo es entender que para las guerrillas –en especial en el caso de las FARC– el diálogo es entendido como una táctica de paz dentro de una estrategia de guerra. En otras palabras, que una de sus tareas esenciales es identificar con claridad si al sentarse a negociar el grupo ha decidido internamente abandonar la lucha armada. En este sentido cobran validez las palabras de Bejarano al describir los diálogos de Caracas y Tlaxcala como unas negociaciones que no se realizaron para negociar, sino que se convirtieron en un simple intercambio de mensajes para evitar un desbordamiento del conflicto¹⁰².
- La descripción de los distintos dispositivos de negociación del gobierno colombiano muestra la existencia de una asimetría estratégica en relación con la naturaleza y los tiem-

pos de los grupos armados ilegales. Si bien esta asimetría puede ser vista como una limitación inherente del sistema democrático¹⁰³, desde otra perspectiva complementaria, esta asimetría se traduce en ciertas restricciones del Estado para ponerle fin al conflicto, destacándose entre ellas el corto plazo de las políticas gubernamentales, su naturaleza improvisada, el no compromiso de todo el Estado, y una en especial que aquí interesa: la institucionalidad centralizada y casi invariable de algunos grupos guerrilleros como el caso de las FARC, en contraste con los cambios propios de cada ciclo de gobierno en materia de dispositivos de negociación¹⁰⁴. Claro está, dicha conclusión debe ser revisada ante el escenario actual que permite la reelección presidencial.

- Otro asunto importante es el que tiene que ver con las implicaciones que para el dispositivo de negociación tiene el definir la paz como una política de Estado o como una política de gobierno. Una política de Estado implica un grado de permanencia y continuidad difícilmente alcanzable en los ciclos de la democracia –aún con la posibilidad de reelección presidencial–, y sobre todo bajo la inexistencia de consensos nacionales al respecto. Dado que el conflicto no es marginal al ejercicio de la política en Colombia, resulta poco viable que en efecto se logre aislar dicho tema de las disputas políticas y electorales. Definir la paz de una u otra manera implica una serie de compromisos que interfieren en el funcionamiento del dispositivo.
- La idea de negociar en medio del conflicto es sin duda una condicionante para el diseño de estrategias por parte del Ejecutivo. Implica ante todo, el reto de superar una etapa procedimental de las negociaciones y dar un salto cualitativo hacia asuntos sustantivos. El caso del ELN es paradigmático al respecto.
- Los dispositivos de negociación requieren condiciones mínimas para su funcionamiento. Estas pasan por la definición de estrategias, puntos de llegada y directrices coherentes. Al respecto, una afirmación de uno de los negociadores del gobierno 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*

¹⁰² Bejarano Ávila, Jesús Antonio. *Una Agenda para la Paz: Aproximaciones desde la Teoría de la Resolución de Conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995, p. 106.

¹⁰³ Posada Carbo, Eduardo, Deas, Malcolm y Powell, Charles. *La Paz y sus Principios*. Bogotá: Alfaomega – Fundación Ideas para la Paz, 2002.

¹⁰⁴ Restrepo, Luis Alberto. *Los arduos dilemas de la democracia en Colombia*. Op. Cit. Esta asimetría es claramente identificable para una participante directa de los procesos de paz: *“La guerrilla se queja de que el Gobierno un día nombre un Alto Comisionado y un negociador y al otro día otro Alto Comisionado y otro negociador, que ellos no pueden negociar digamos sin un mediano – largo plazo. La verdad es que ellos se quejan pero para ellos es lo más ventajoso posible. Obviamente que el señor Alto Comisionado que entró en el 2002 no sepa nada de lo que hizo el señor Alto Comisionado del 2000 al 2002 pues es táctico para ellos. Eso les permite una flexibilidad increíble en la mesa de negociación, y les permite no comprometerse con nada”* (Catalina Toro. Asesora Oficina del Alto Comisionado para la Paz: 2000-2002. Entrevista realizada el 9 de agosto de 2005).

¹⁰⁵ *“El gran obstáculo de los procedimientos”*. Entrevista con Ricardo Correa Robledo. En: Punto de Encuentro, No. 41, enero – febrero de 2007, p. 100.

*gobierno siempre estuvo a oscuras en lo sustantivo*¹⁰⁵.

- En cuanto a la dirección del dispositivo, resulta acertado concluir que por no ser un tema marginal del escenario político, dicho ejercicio implica un costo político muy alto, al cual pocos se arriesgan, y que en otros casos es apropiado para concretar la figura de la delegación que hace el Presidente en estas materias.
- Así mismo la mayoría de los entrevistados para este estudio coincidieron en la necesidad de contar con equipos de negociación permanentes y de asesores especializados, que establezcan protocolos internos confidenciales, que puedan ser comunicados y conocidos por quienes tengan la responsabilidad de liderar las negociaciones de paz. Existe un cúmulo de experiencias y de lecciones acumuladas que hacen perfectamente viable la posibilidad de reducir la asimetría estratégica referida, a pesar de los cambios de gobierno y la llegada de nuevas personas a los dispositivos.
- Articulado a lo anterior, el Estado colombiano debe estar en capacidad de diseñar instrumentos y estrategias de empalme para aprovechar el conocimiento adquirido por parte de los miembros de estos dispositivos, para tener la posibilidad real de ser comunicados a quienes los reemplazarán.
- Finalmente y aunque parezca obvio decirlo, una de las tareas principales que debería realizar el dispositivo de negociación del gobierno sería la de identificar, conocer y comprender las dinámicas, lógicas, aspiraciones e intereses de su contraparte. En otras palabras conocer al otro de la negociación. Por ejemplo, más allá de los marcos constitucionales y legales, el gobierno colombiano y su dispositivo de negociación debe tener claridad sobre el qué negociar con las guerrillas y el costo político y económico que esto tendría.

Para una comprensión del dispositivo de negociación

- Este recuento histórico nos muestra la existencia de algunos criterios básicos relacionados con los dispositivos de negociación del gobierno, que deben tenerse en cuenta al hora de analizar y evaluar su actuación:
 - > **La naturaleza jurídica y normativa del dispositivo.** En este aspecto es necesario indagar la naturaleza jurídica del dispositivo en términos de la normatividad que lo rige, el número y los tipos de funciones asignadas, y las herramientas jurídicas para el cumplimiento de éstas. Visualizar su posición dentro de la estructura del poder ejecutivo y el grado de subordinación formal a jerarquías superiores dentro de éste. En términos

más puntuales: ¿Qué es? ¿Qué hace? ¿Qué herramientas tiene para el cumplimiento de sus funciones? ¿Cuál es su organización interna? ¿Cuáles son los criterios y grados de desconcentración, delegación o descentralización, si es que existen?

- > **La composición nominal y grados de representatividad en su interior.** En cuanto a este criterio los interrogantes a dilucidar serían: ¿Cuál es el tipo de vinculación jurídica de los miembros del dispositivo y de los directamente responsables en los procesos de acercamiento, exploración o negociación? ¿Cuál es el grado de representatividad política de los miembros designados para tales tareas y que forman parte del dispositivo? ¿Cuál es el tipo de formación y experiencia de los miembros designados y que forman parte del dispositivo? ¿Cuál es el nivel de responsabilidad política y jurídica de sus actos?
- > **Su capacidad de mediación institucional.** En este ítem deberán conocerse el grado de participación efectiva, tanto en el campo discursivo como el campo propositivo, del dispositivo o su representante más relevante, en su relación con los órganos del poder público afines e involucrados en el tema de la Paz. Esta misma exploración y análisis debe hacerse para aquellos factores reales de poder político que se ubican al exterior de la esfera estatal.
- > **La naturaleza jurídica e impacto de los actos que suscriba.** Elementos claves para avanzar hacia una evaluación del poder de decisión son aquellos relacionados con la naturaleza y el rasgo vinculante de los actos que a nombre propio suscriba. A partir de este criterio, y de la mano con los anteriores, puede tenerse un cúmulo de factores que permitirán, a partir de un marco teórico de entendimiento de la “decisión”, tener una mirada formal, jurídica y normativa, y en términos de correlaciones de fuerza, de las decisiones que se tomen al interior del dispositivo.
- > **Grados de aprendizaje y construcción social.** Este criterio, mucho más complejo y “abstracto”, facilitaría la comprensión y evaluación de los procesos de toma de decisión al interior de los dispositivos desde una perspectiva que entienda la “decisión” como construcción de procesos desde múltiples aristas.

Anexos

Cuadro 1

LOS DISPOSITIVOS FORMALES DE NEGOCIACIÓN DEL PODER EJECUTIVO COLOMBIANO: 1981-2006		
“Comisión de Paz” Decreto 2761 de 1981 (octubre 8)	Comisión de Paz Asesora del Gobierno Nacional Decreto 2711 de 1982 (septiembre 19)	Consejería para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación (CRNR) el Decreto 2577 de 1986 (agosto 7) y el Decreto 1860 de 1991 (julio 26)
El objetivo de su conformación era explorar nuevas posibilidades para fortalecer la paz pública y crear las condiciones que permitieran la derogatoria de la legislación de emergencia.	a) Opciones de incorporación de áreas y estamentos a la vida política, económica y social del país, dentro del marco del Estado de Derecho, el sistema político y la dinámica económica y social, que es necesario crear, para dar cabida, expresión y respuestas suficientes a las nuevas realidades, fuerzas y demandas generadas en los avances de la Nación; y para proveer a las instituciones democráticas vigentes, de la conducción que exige el desarrollo de la comunidad; b) Opciones de recuperación y desarrollo de las regiones, subregiones y secciones del territorio que a juicio del gobierno, o en concepto de la Comisión, requieren estrategias y programas específicos de acción del Estado y de los distintos sectores de la comunidad, para asegurar el desenvolvimiento ordenado de la economía y la sociedad colombiana. c) Opciones de mejoramiento sustancial de la justicia y la seguridad de los ciudadanos, tanto en las ciudades como en el campo, así como de la vigilancia de la administración pública, y la tutela de los derechos de la comunidad. d) Opciones de promoción de la eficiencia de la acción y del gasto público; y de la actividad del sector privado, en la atención de las necesidades básicas de nutrición, salud, educación, vivienda, empleo, seguridad social, participación ciudadana y recreación de los segmentos más pobres, vulnerables y desprotegidos de la población.	a) Asesorar al Presidente de la República en la elaboración de los programas que adelante el Gobierno para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación Nacional; b) Participar, de conformidad con las instrucciones que le imparta el Presidente de la República, en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros que se vinculen decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno; c) Presentar al Presidente de la República las recomendaciones que considere convenientes para el logro de la reconciliación nacional; d) Las demás que le asigne el Presidente de la República.

LOS DISPOSITIVOS FORMALES DE NEGOCIACIÓN DEL PODER EJECUTIVO COLOMBIANO: 1981-2006

Consejería para la Paz. Decreto 0053 de 1992 (enero 13)	Consejería para la Paz (Oficina del Alto Comisionado Para la Paz) Decreto 2107 de 1994 (septiembre 6)	Consejería para la Paz (Oficina del Alto Comisionado Para la Paz) (Consejería de Paz y Convivencia) Decreto 127 de 2001 (enero 19)
a) Asesorar al Presidente de la República en la elaboración de los programas que adelante el Gobierno para la Reconciliación Nacional; b) Participar, de conformidad con las instrucciones que le imparta el Presidente de la República, en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros que se vinculen decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno; c) Presentar al Presidente de la República las recomendaciones que considere convenientes para el logro de la Reconciliación Nacional; d) Las demás que le asigne el Presidente de la República.	a) Asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz; b) Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente de la República; c) Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional; d) Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz, de acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República; e) Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil, de acuerdo con las órdenes que le imparta el Presidente de la República; f) Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación; g) Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial; h) Ser el vocero del Gobierno Nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública. Parágrafo. La información sobre los procesos de paz la suministrará el Alto Comisionado para la Paz.	a) Asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz b) Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente de la República. c) Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional. d) Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz, de acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República. e) Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil, de acuerdo con las órdenes que le imparta el Presidente de la República. f) Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación. g) Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial y ser el vocero del Gobierno Nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública. h) Las demás acordes con la naturaleza de la dependencia.

Anexo 1

Entrevistas realizadas

1	Alejo Vargas Velásquez	Noviembre de 2003	Asesor externo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz durante el gobierno de Ernesto Samper y Miembro de la Comisión de Facilitación Civil para el proceso con el ELN.
2	Fernando Cepeda Ulloa	Diciembre de 2003	Ex Ministro de Gobierno durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas.
3	Juliana Mejía	Diciembre de 2003	Asesora Oficina del Alto Comisionado para la Paz: 2000-2002
4	Catalina Toro	Agosto de 2005	Asesora Oficina del Alto Comisionado para la Paz: 2000-2002
5	José Noé Ríos	Agosto de 2005	Asesor Consejería para la reconciliación, normalización y rehabilitación – y de la Consejería de Paz.
6	Carlos Eduardo Jaramillo	Agosto de 2005	Consejero de Paz: 1993-1994
7	Carlos Ossa Escobar	Agosto de 2005	Consejero para la reconciliación, normalización y rehabilitación: 1986-1987
8	Daniel García-Peña	Septiembre de 2005	Coordinador Oficina del Alto Comisionado para la Paz: 1995-1998
9	Nicanor Restrepo Santamaría	Septiembre de 2005	Alto Comisionado para la Paz: 1983-1986 - Negociador del Gobierno Nacional: 1999-2000
10	Rafael Pardo Rueda	Febrero de 2007	Consejero de Paz: 1987-1990

Anexo 2

HISTORIA DE LOS PROCESOS DE DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN EN COLOMBIA

CONSEJERÍAS DEL PODER EJECUTIVO ENCARGADAS DE LOS PROCESOS DE ACERCAMIENTO Y NEGOCIACIÓN CON LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES: 1986-2004

ANTECEDENTES	
Durante los periodos presidenciales de Julio César Turbay (1978-1982) y Belisario Betancur (1982-1986) existieron dos “comisiones de paz” para adelantar procesos de acercamiento y negociación con los grupos armados ilegales. Éstas no hicieron parte del poder Ejecutivo y su diversa composición nominal hacía que sus objetivos, funcionamiento y poder decisorio fuesen limitados. A partir de la presidencia de Virgilio Barco estas iniciativas se institucionalizaron y dieron paso a la creación de las denominadas “consejerías”.	
Comisión de Paz Decreto 2761 de 1981, octubre 8 Duración: oct 8, 1981 - may, 1982	- Comisión de carácter transitorio. Responsabilidad: tareas de asesoría y ejecución de trabajos de forma reservada. - Objetivos: buscar nuevas posibilidades para fortalecer la paz pública, y crear las condiciones que permitieran la derogatoria de la legislación de emergencia y salidas efectivas a los precarios resultados de la Ley 37 de 1981 que contemplaba una amnistía. - No estipulaba mecanismos concretos y entidades encargadas de proveer los medios y recursos indispensables para su funcionamiento. - Presidente de la Comisión de Paz: Carlos Lleras Restrepo.
Comisión de Paz Asesora del Gobierno Nacional Decreto 2711 de 1982, septiembre 19 Duración: sep 19, 1982 - ago 6, 1986	- Comisión de carácter permanente [1] . Responsabilidad: tareas de asesoría y ejecución de trabajos de forma reservada. - Objetivos: además de partir del mismo objetivo de su antecesora, el Presidente Betancur le encargó la presentación de recomendaciones en la incorporación de áreas y poblaciones marginadas a la vida política, económica y social del país, recuperación y desarrollo de ciertas regiones (por ejemplo el Magdalena Medio), mejoramiento sustancial de la justicia y seguridad de los ciudadanos y la promoción de la eficiencia de la acción del gasto público y del sector privado. - El Ministerio de Gobierno fue el encargado de proveer los medios para su funcionamiento y desempeño. - Presidentes de la Comisión de Paz (en orden consecutivo): Carlos Lleras Restrepo, Otto Morales Benítez y John Agudelo Ríos.

ANTECEDENTES		
Instancia y período presidencial	Perfil funcional	Consejeros
Consejería para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación Documento “Una Política de Cambio para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación”, septiembre 18, 1986; Decreto 2577 de 1986, agosto 7; Decreto 1860 de 1991, julio 26 Duración: agosto 7, 1986 - enero 12, 1992	Virgilio Barco - Consejería de carácter permanente y delegada especial del Presidente de la República. - Objetivos: a partir de 1986, coordinar las labores de reconciliación, normalización y rehabilitación; a partir de 1991, asesorar al Presidente en dichas materias, participar en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros mediante un proceso de paz. - Se institucionaliza la temática y se ordena que las demás instancias del Estado cooperen con la Consejería.	Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación Carlos Ossa Escobar Periodo: agosto 7, 1986- diciembre 13, 1987 Decreto 2577 de 1986, agosto 7 Rafael Pardo Rueda Periodo: diciembre 14, 1987 – agosto 15, 1990 Decreto 2358 de 1987, diciembre 11; Decreto 2362 de 1987, diciembre 14



Consejería para la Paz Decreto 0053 de 1992, enero 13 Duración: enero 13, 1992 - hasta el presente	César Gaviria	• Consejería de carácter permanente y asesora del Presidente de la República. • Objetivos: asesorar y participar en los programas de reconciliación nacional; presentar recomendaciones al Presidente en temas de reconciliación y las demás funciones que le asigne el Presidente. • Se consolida el proceso de institucionalización de la Consejería.	Consejero Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación Jesús Antonio Bejarano Periodo: agosto 15, 1990 – enero 13, 1992 Decreto 1858 de 1990, agosto 15 Consejero para la paz Horacio Serpa Uribe Periodo: enero 13, 1992 – octubre 14, 1992 Decreto 0054 de 1992, enero 13 Ricardo Santamaría Periodo: octubre 14, 1992 – septiembre 10, 1993 Decreto 1672 de 1992 [4], octubre 14; Decreto 1805 de 1993, septiembre 10 Carlos Eduardo Jaramillo Periodo: septiembre 10, 1993 – agosto 7, 1994 Decreto 2323 de 1993, noviembre 22
Consejería para la Paz También llamada Oficina del Alto Comisionado para la Paz [2] Decreto 1957 de 1994, agosto 9 Decreto 1959 de 1994, agosto 9 Decreto 2107 de 1994, septiembre 6 Decreto 127 de 2001, enero 19	Ernesto Samper Andrés Pastrana Álvaro Uribe	• Consejería de carácter permanente y ahora denominada Oficina del Alto Comisionado para la Paz. • Objetivos: asesorar al Presidente en la estructuración y desarrollo de la política de paz; verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz; convocar y facilitar la participación de los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional; dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas; definir los términos de la agenda de negociación; establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial y ser el vocero del Gobierno Nacional. • Adquiere un rango ministerial y, como tal, participa como invitado en las deliberaciones del Consejo de Ministros, del Consejo de Política Económica y Social y al Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, cuando se traten temas relacionados con la ejecución de la política de paz. Tiene asiento en el Consejo Nacional de Paz y ejerce la Secretaría Técnica [3].	Alto Comisionado Consejería Presidencial para la Paz Carlos Holmes Trujillo García Periodo: agosto 7, 1994 – agosto 8, 1995 Decreto 1951 de 1994, agosto 7 Daniel García-Peña Jaramillo Periodo: agosto 8, 1995 - agosto 7, 1998 (Coordinador Oficina del Alto Comisionado para la Paz) Víctor G. Ricardo Piñeros Periodo: agosto 9, 1998 – mayo 3, 2000 Decreto 1642 de 1998, agosto 9 Camilo Gómez Alzate Periodo: mayo 3, 2000 – agosto 6, 2002 Decreto 785 de 2000, mayo 3 Luis Carlos Restrepo Ramírez Periodo: agosto 7, 2002 – hasta la fecha Decreto 1809 de 2002, agosto 7

[1] Por permanente se entiende que extiende sus funciones hasta la culminación exitosa de la paz o hasta un cambio normativo.

[2] Según el Decreto 1959 de 1994 “el empleo de Consejero para la paz, a que se refieren los Decreto 0053 de 1992 y 1951 de 1994, se denomina Alto Comisionado en la Consejería Presidencial para la paz”. Es decir, la figura denominada como Oficina del Alto Comisionado Para la Paz es equivalente a la Consejería para la Paz.

[3] Recientemente la Sección Quinta del Consejo de Estado ordenó al Presidente de la República la convocatoria del Consejo Nacional de Paz en el menor tiempo posible dado que la norma bajo la cual fue creado (Ley 434 de 1998) ha sido incumplida por la falta de reunión periódica de sus miembros.

[4] Este decreto designa de manera provisional a Ricardo Santamaría, Consejero para la Defensa y la Seguridad Nacional, en el cargo de Consejero para la Paz. En 1993 su nombramiento sería ratificado.

* Información tomada de la base de datos de la Fundación Ideas para la Paz resultante de la primera fase del proyecto “Sistematización de la información de los procesos de Paz en Colombia”, Coordinadora: Andrea Padilla. Miembros del Equipo de trabajo: Angélica Durán, Gerson Iván Arias y José Nelson Camelo.

Anexo 3

JULIO CÉSAR TURBAY AYALA (LIBERAL): 1978-1982			
DISPOSITIVO	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (PERIODO PRESIDENCIAL) (FILIACIÓN POLÍTICA)	NÚMERO DE INTEGRANTES	INTEGRANTES
“COMISIÓN DE PAZ” DECRETO 2761 DE 1981 (OCTUBRE 8)	JULIO CÉSAR TURBAY AYALA (1978-1982) (LIBERAL)	12	1. Carlos Lleras Restrepo (Presidente) (Partido Liberal) 2. Monseñor Mario Revollo Bravo (Iglesia Católica) 3. Monseñor Rafael Gómez Hoyos (Iglesia Católica) 4. General José Fernando Forero Delgadillo (Comandante de las Fuerzas Militares) 5. General Francisco José Naranjo (Director General de la Policía Nacional) 6. César Gómez Estrada 7. Álvaro Leal Morales 8. Joaquín Vallejo Arbeláez 9. John Agudelo Ríos 10. Gerardo Molina 11. Guillermo Alberto González (Gerente General de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero) 12. Pedro José Ramírez Ramírez (Gerente General INCORA)

BELISARIO BETANCUR CUARTAS (CONSERVADOR): 1982-1986

DISPOSITIVO	NÚMERO DE INTEGRANTES	INTEGRANTES
COMISION DE PAZ, 1982. Decreto No. 2711 de 1982. (19 DE SEPTIEMBRE)	40	1. Carlos Lleras Restrepo (Presidente) (Partido Liberal) (Renuncia por razones de salud el 29 de septiembre de 1982) 2. Otto Morales Benítez (Presidente luego de la renuncia de Lleras hasta el 25 de mayo de 1983 cuando renuncia) 3. John Agudelo Ríos (Presidente luego de la renuncia de Morales) 4. Nydia Quintero de Turbay (No acepta designación) 5. Monseñor Rafael Gómez Hoyos 6. Monseñor Mario Revollo Bravo 7. General (r) Guillermo Pinzón Caicedo 8. General (r) Gerardo Ayerbe Chauv 9. Gerardo Molina 10. Alfredo Vásquez Carrizosa 11. Cesar Gómez Estrada 12. Álvaro Leal Morales 13. Joaquín Vallejo Arbeláez 14. Jorge E. Gutiérrez Anzola 15. José Corredor Núñez 16. Alberto Betancourt 17. Rafael Rivas Posada 18. José Gutiérrez Rodríguez 19. Carlos Bula Camacho 20. Eduardo Aldana Valdez 21. Adolfo Carvajal Quelquejeu 22. Josefina Valencia de Hubach 23. Alberto Rojas Puyo 24. Nohemí Sanín Posada 25. José del Carmen Yepes 26. Ariel Arnel Arenas 27. Carmen C. de Martínez Salazar 28. Susana Camacho de Villareal 29. Hernando Rodríguez 30. Pastor Pérez 31. Socorro Ramírez 32. Carlos Morales 33. Margarita Vidal 34. Luis Escobar Concha 35. Marcelo Torres 36. Jorge Vélez García 37. Samuel Hoyos Arango 38. Eduardo Lemaitre 39. Jorge Ivan Ortega Motta 40. Jorge Angarita Marín

BELISARIO BETANCUR CUARTAS (CONSERVADOR): 1982-1986

DISPOSITIVO	NÚMERO DE INTEGRANTES	INTEGRANTES
ALTOS COMISIONADOS DE PAZ, 1983-1984.	5	Decreto No. 240 José Luis Serna (Obispo de Florencia)
Decretos No. 240 de 1983 (Febrero 4); 2560 de 1983 (Septiembre 9) y 1211 de 1984 (Mayo 22)		Mayor General (r) Gerardo Ayerbe Chaux Alfredo Carvajal Sinisterra
		Decreto No. 2560 Antonio J. Duque Álvarez (Director Nacional de Instrucción Criminal)
		Decreto No. 1211 Nicanor Restrepo Santamaría (reemplazo de Alfredo Carvajal Sinisterra)

BELISARIO BETANCUR CUARTAS (CONSERVADOR): 1982-1986

DISPOSITIVO	NÚMERO DE INTEGRANTES	INTEGRANTES
COMISION NACIONAL DE VERIFICACION (Carta del 29 de mayo de 1984, dirigida por el Señor Presidente de la República al Doctor John Agudelo Ríos). Ampliación: (Carta enviada por el Señor Presidente de la República al Doctor John Agudelo Ríos, Presidente de la Comisión Nacional de Verificación, el 27 de septiembre de 1984.)	53	1. Doctor John Agudelo Ríos (Presidente) 2. Samuel Hoyos Arango 3. César Gómez Estrada 4. Margarita Vidal 5. Monseñor José Luis Serna A. 6. Antonio Duque Álvarez 7. Ancizar López 8. Miguel Pinedo Vidal 9. Joaquín Franco Burgos 10. Jorge Mario Eastman 11. Horacio Serpa Uribe 12. Marino Rengifo Salcedo 13. María Helena de Crovo 14. Gral. (r) Guillermo Pinzón Caycedo 15. Gustavo Serpa Mendoza 16. Gustavo Osorio 17. Lucy Nieto de Samper 18. Padre Vicente Andrade Valderrama 19. Guillermo Hoyos 20. Clara Teresa Cárdenas de Arbeláez 21. Carlos Efrén Agudelo - ADO 22. Ricardo Sánchez Ángel 23. Rafael Rivas Posada 24. Alberto Rojas Puyo 25. Gral. (r) Gerardo Ayerbe Chaux 26. Nicanor Restrepo Santamaría 27. Álvaro Villegas Moreno 28. José Guillermo Castro 29. César Pérez García 30. Monseñor Darlo Castrillón 31. Álvaro Leyva Durán 32. Cornelio Reyes 33. Gilberto Vieira 34. Álvaro Escallón Villa 35. Mario J. Valderrama 36. José Corredor Núñez 37. Alfredo Carvajal Sinisterra 38. Oscar Alarcón 39. Juan Sebastián Betancur 40. Fernando Cepeda Ulloa 41. Guillermo Rueda Montaña 42. Gelasio Cardona 43. Braulio Herrera - Unión Patriótica Ampliación: 44. Germán Bula Hoyos 45. Guillermo Alberto González 46. Carlos Villa Navarro 47. Jorge Lara Bonilla 48. Manuel Francisco Becerra 49. Jaime Arias Ramírez 50. Carlos Ossa Escobar 51. Fabio Valencia Cossio 52. José Antonio Gómez Hermida 53. Alfredo Méndez

BELISARIO BETANCUR CUARTAS (CONSERVADOR): 1982-1986		
DISPOSITIVO	NÚMERO DE INTEGRANTES	INTEGRANTES
COMISION NACIONAL DE NEGOCIACION Y DIALOGO (Carta del Señor Presidente de la República del 17 de julio 1984, dirigida al doctor John Agudelo Ríos.) Ampliación: (Carta del Señor Presidente de la República del 22 de julio de 1984.)	41	Por la Comisión de Paz: John Agudelo Ríos Jorge Enrique Gutiérrez Anzola Samuel Hoyos Arango Rafael Rivas Posada Gral. (r) Gerardo Ayerbe Chaux Delegados del Presidente de la República: Enrique Vargas Ramírez Bernardo Ramírez Antonio Duque Álvarez Gerardo Molina Gloria Pachón de Galán Por los Partidos Políticos: Alfonso Gómez Gómez (Coordinador: 17-VII-1984 a 31-X-1984; luego asumiría Germán Bula H.) Horario Serpa Uribe Emilio Urrea Delgado Rodrigo Lloreda Roberto Gerlein Echavarría Hernando Hurtado Por la Iglesia: Monseñor Darío Castrillón Monseñor Rafael Gómez Hoyos Por el Arte y la Cultura: Álvaro Tirado Mejía Alberto Casas Santamaría Rocío Vélez de Piedrahita Laura Restrepo Gloria Zea Enrique Santos Calderón Carlos José Reyes Por las Centrales Obreras: Víctor Acosta — UTC Gustavo Osorio — CSTC Anibal Palacio Tamayo — Independiente Manuel Felipe Hurtado — CTC Álvaro Ramírez Pinilla — CGT Por el Círculo de Periodistas de Bogotá: Oscar Alarcón Núñez Por el Colegio Colombiano de Periodistas: Hernán Gallego Juan B. Caballero M. Por la Asociación Nacional de Periodistas: Reynaldo Ramírez Por el Comité de Derechos Humanos: Héctor Abad Gómez Por la Cruz Roja Colombiana: Guillermo Rueda Montaña Ampliación de la Comisión Joaquín Mejía Figueredo — Anapo Abel Rodríguez Céspedes - Fecode Jaime Fajardo Landaeta —Cenasel Andrés Almarales — M-19 Oscar William Calvo — EPL

BELISARIO BETANCUR CUARTAS (CONSERVADOR): 1982-1986		
DISPOSITIVO	NÚMERO DE INTEGRANTES	INTEGRANTES
COMISION DE PAZ, DIÁLOGO Y VERIFICACIÓN (Decreto 3030 del 18 de octubre de 1985)	32	Presidente: John Agudelo Ríos Carlos Jiménez Gómez (Procurador General de la Nación renunció noviembre 26/85) Álvaro Villegas Moreno (Presidente del Senado - No aceptó) Miguel Pinedo Vidal (Presidente Cámara de Representantes) No aceptó Germán Zea Hernández (Partido Liberal - No aceptó) Rocío Vélez de Piedrahita Jaime Arias Ramírez (Partido Conservador) Gerardo Molina (Frente Democrático) Alfredo Vásquez Carrizosa (Renunció noviembre 18/85) Raimundo Sojo Zambrano (Fedegán) Oscar William Calvo (EPL, Asesinado noviembre 20/85) Braulio Herrera (Unión Patriótica) Monseñor José Luis Serna A. Margarita Vidal Rafael Rivas Posada (Dirección Nacional Liberal - No aceptó) Emilio Urrea Delgado (Nuevo Liberalismo - Renunció noviembre 10/85) Gilberto Vieira (Partido Comunista) Carlos Ossa Escobar (SAC) Gral (r) Gabriel Puyana García (Presidente Acore - No aceptó) Carlos Efrén Agudelo (ADO) Invitados Permanentes: Antonio Duque Álvarez Carlos Morales (Director Nal. Instrucción Criminal) Samuel Moreno Rojas Socorro Ramírez (Renunció noviembre 18/85) Ernesto González (ELN) Alberto Rojas Puyo Hernando Hurtado Secretario Ejecutivo de la Comisión: Alirio Caycedo Gutiérrez

VIRGILIO BARCO VARGAS (LIBERAL): 1986-1990	
DISPOSITIVO	INTEGRANTES
CONSEJERÍA PARA LA RECONCILIACIÓN, NORMALIZACIÓN Y REHABILITACIÓN Documento “Una política de cambio para la Reconciliación, la Normalización y la Rehabilitación”; el Decreto 2577 de 1986 (agosto 7)	CONSEJERO PRESIDENCIAL PARA LA RECONCILIACIÓN, NORMALIZACIÓN Y REHABILITACIÓN: Carlos Ossa Escobar: 7 agosto de 1986- 13 diciembre de 1987 Decreto 2577 de 1986 (agosto 7) – Decreto 2358 de 1987 (diciembre 11) Rafael Pardo Rueda: 14 diciembre 1987 – 15 agosto de 1990 Decreto 2358 de 1987 (diciembre 11) – Decreto 2362 de 1987 (diciembre 14)- Decreto 1858 de 1990 (agosto 15) Asesores: • Jesús Antonio Bejarano (Coordinador y Asesor Económico) • Ricardo Santamaría (Asesor Asuntos Políticos) • Carlos Eduardo Jaramillo (Asesor Asuntos Políticos) • Reynaldo Gary P. (Asesor Asuntos Comunitarios) • Rodrigo Zapata (Asesor Asuntos Campesinos) • Tarsicio Siabatto (Asesor Proyectos Agropecuarios) • Gustavo Parra (Asesor Evaluación PNR) • Patricia Cleves (Asesor Asuntos Indígenas) • Gabriel Silva

CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO (LIBERAL): 1990-1994	
DISPOSITIVO	INTEGRANTES
CONSEJERÍA PARA LA RECONCILIACIÓN, NORMALIZACIÓN Y REHABILITACIÓN (1990-1992) CONSEJERÍA DE PAZ Decreto 0053 de 1992 (Enero 13)	CONSEJERO PRESIDENCIAL PARA LA RECONCILIACIÓN, NORMALIZACIÓN Y REHABILITACIÓN: Jesús Antonio Bejarano Decreto 1858 de 1990 (agosto 15) - Decreto 1861 de 1991 (julio 26) – Decreto 0054 de 1992 (enero 13) CONSEJERO PARA LA PAZ Horacio Serpa Uribe Decreto 0054 de 1992 (enero 13) – Decreto 1672 de 1992 (octubre 14) Ricardo Santamaría Decreto 1672 de 1992 (octubre 14) – Decreto 1805 de 1993 (septiembre 10) Carlos Eduardo Jaramillo Decreto 2323 de 1993 (noviembre 22) Asesores: Humberto Vergara Portela Tomás Concha Sanz Reynaldo Gary P. Álvaro Hernández Gonzalo De Francisco Zambrano Gabriel Restrepo Eduardo Díaz Uribe José Noé Ríos Jorge Carrillo Héctor Riveros Rubén Darío Ramírez María Emma Mejía Vélez (Consejero presidencial para Medellín y su área metropolitana) Jorge Orlando Melo (Consejero presidencial para Medellín y su área metropolitana)

ERNESTO SAMPER PIZANO (LIBERAL): 1994-1998	
DISPOSITIVO	INTEGRANTES
Consejería para la Paz (Oficina del Alto Comisionado Para la Paz)	Alto Comisionado en la Consejería para la Paz Carlos Holmes Trujillo García (Agosto 1994 – agosto 1995) Decreto 1951 de 1994 (agosto 7) – Decreto 1321 de 1995 (agosto 8)
Decreto 1957 de 1994 (agosto 9)	Coordinador Oficina del Alto Comisionado para la Paz Daniel García-Peña Jaramillo (Agosto 1995 - Agosto 1998)
Decreto 2107 de 1994 (septiembre 6)	
	Asesores José Noé Ríos Muñoz (asesor especial y gestor de la liberación de los soldados concluida el 15 de junio de 1997) Hernando Angarita Figueredo Camilo Echandía Castilla Santiago Escobar Acevedo Luis Miguel Florez Saab Gustavo Salazar Arbeláez Ruben Sánchez David Alvaro Villarraga S María Alejandra Villamizar Adriana Quiñónez
	Asesores Externos Alfredo Molano Bravo Edgar Reveiz Alejo Vargas Velásquez Hael Quiroga C.

ANDRÉS PASTRANA ARANGO (CONSERVADOR): 1998-2002	
DISPOSITIVO	INTEGRANTES
Consejería para la Paz (Oficina del Alto Comisionado Para la Paz)	Alto Comisionado en la Consejería para la Paz Víctor G. Ricardo Piñeros: 9 de agosto de 1998 – 9 de mayo de 2000 Decreto 1642 de 1998 (agosto 9) – Decreto 785 de 2000 (mayo 3) Camilo Gómez Alzate Decreto 785 de 2000 (mayo 3) Luis Fernando Criales (Comisionado Adjunto de Paz para el proceso con las FARC) (febrero 13 de 2001) Jorge Mario Eastman (Comisionado Adjunto de Paz para el proceso con el ELN) (febrero 13 de 2001) Asesores María Alejandra Villamizar Catalina Toro María Teresa Garcés Augusto Ibáñez Juliana Mejía Olga Lucía Mosquera Magdalena Ordoñez María Paulina Riveros Alejandra Ortega Gloria Helena López Santiago Escobar Jorge David Rubio Marcelino Torres Luis Hernando Angarita María Mendoza Salome Mesa de Mejia Lázaro Viveros Miguel Angel Garces Víctor Manuel Jiménez Ana Maria Fernández Carolina Camacho Marcela Briceño Martha Lucía Martínez Carlos Franco Humberto Vergara P. Carlos Eduardo Jaramillo Apoyo al grupo de asesores Juanita Acosta Liliana Beayne

ÁLVARO URIBE VÉLEZ (INDEPENDIENTE): 2002-2006	
DISPOSITIVO	INTEGRANTES
Consejería para la Paz (Oficina del Alto Comisionado Para la Paz)	Alto Comisionado en la Consejería para la Paz Luis Carlos Restrepo Ramírez (2002-Actual) Decreto 1809 de 2002.
Decreto 127 de 2001 (enero 19)	Asesores Ángela Patricia Suárez Benjamín Correa Carlota Barragán Carmenza Ovalle Darío Mejía Edgar Peñuela Eduardo González Mora Germán Daniel Acevedo Humberto Yañez Juan Bautista Pérez Julio Andrés Sanpedro Liana Andrea Pulido Liliana Beayne Luis Alejandro Albarracín María del Rosario Torres María Paula Muñoz María Paulina Riveros Martha Lucía Martínez Miguel Ángel Piñeros Moritz Akerman Olga Lucía Zuluaga Ricardo Torres Roberto Mora Sarasti Santiago Escobar Víctor Manuel Jiménez Eduardo Herrera Berbel (Asesor Externo)

**Textos**

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Fotografías

© Revista Semana

Diagramación

David Rendón

Preprensa e impresión

Zetta Comunicadores

ISSN: 1909-4310

© Fundación Ideas para la Paz, 2008

Tel: (57-1) 644 6572 / Fax (57-1) 218 1353

Calle 100 No. 8A-37, Torre A, Oficina 605

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

IMPRESO EN COLOMBIA / PRINTED IN COLOMBIA

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) es un centro de pensamiento independiente, apoyado por el sector empresarial, cuya misión es contribuir con ideas y propuestas a la superación del conflicto en Colombia. Desde su origen en 1999, FIP ha estado comprometida con el apoyo a las negociaciones de paz y en su agenda de trabajo e investigación ha contribuido con propuestas e ideas en la construcción de paz. Estas seguirán siendo sus prioridades: el conflicto colombiano necesariamente concluirá con una negociación o una serie de negociaciones, que requerirán la debida preparación y asistencia técnica si han de ser exitosas para construir un escenario de paz duradero.



Fundación **Ideas para la Paz**

Calle 100 No. 8A - 37, Torre A, Of. 605

Tel: (57 1) 644 6572 / Fax: (57 1) 218 1353

www.ideaspaz.org / E-mail: fip@ideaspaz.org

