

No. **13** | ISSN 2744-8908 | Julio del 2024

# Estudios de caso en asuntos públicos

---

Análisis de la toma de decisión del cese al fuego bilateral durante la fase exploratoria en el proceso de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el Gobierno de Juan Manuel Santos

J. Daniel Pérez H. y Elizabeth Marín O.

Serie Estudios de Caso en Asuntos Públicos 2024

Edición No. 13

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Julio 2024

© 2024 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

**Autor**

Daniel Pérez H, Elizabeth Marín O.

**Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita Zuleta, Paca

**Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Alejandra Rojas Forero

**Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Diego Iván Lucumí Cuesta

**Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Miguel Ángel Campos Guaqueta

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

# **Análisis de la toma de decisión del cese al fuego bilateral durante la fase exploratoria en el proceso de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el Gobierno de Juan Manuel Santos<sup>1</sup>**

*Por J. Daniel Pérez H.<sup>2</sup>*

*Elizabeth Marín O.<sup>3</sup>*

## **Resumen**

Los diálogos entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP marcaron un momento crucial en la historia de Colombia. La voluntad de ambas partes para encontrar una salida negociada fue un paso fundamental hacia la reconciliación. En este documento se presenta un estudio de caso retrospectivo cuyo objetivo principal es analizar las decisiones tomadas por el expresidente Juan Manuel Santos durante la fase exploratoria de las negociaciones de paz con el grupo armado FARC-EP, para establecer una visión sobre estas decisiones y analizar, desde diferentes perspectivas, sus implicaciones. Se estudia la manera en que Santos logró generar una alineación entre la ventana de guerra, con los fuertes ataques a los campamentos de las FARC-EP, y la ventana política en la que debía generar legitimidad por parte de la población, así como brindar apoyo en las reformas del congreso en la llamada coalición de la unidad nacional. También se aborda el dilema que enfrentó Juan Manuel Santos como gestor público, el cual consistió en analizar las siguientes consideraciones para la toma de decisiones: i.) Si se permitía el cese al fuego bilateral, como condición previa al inicio de las conversaciones, se corría el riesgo de que las FARC-EP aprovecharan esta condición tácticamente para reorganizarse o ii.) Si no accedía a esta condición previa y se iniciaban los diálogos de paz en La Habana, se corría el riesgo de que, en medio de confrontaciones armadas, se sufrieran bajas de guerra o acciones militares a gran escala que generaran la terminación de los diálogos por alguna de las dos partes.

A partir de una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el proceso de paz y una entrevista al General (RA) Alberto José Mejía Ferrero, uno de los líderes metodológicos del Comité de Revisión Estratégica que definió la reestructuración de las Fuerzas Militares y dio los insumos para la conformación del Plan de Guerra “Espada de honor”, se logra presentar un resumen de los hechos, antecedentes de experiencias previas derivadas en los procesos de negociación con actores armados, una descripción de los actores que participaron en las reuniones previas al inicio de los diálogos, la decisión tomada de dar inicio a los diálogos sin acordar un cese al fuego, así como las acciones desarrolladas a partir de dicha elección. De esta manera, será posible exponer algunas conclusiones sobre aspectos positivos, negativos, retos y consecuencias de la decisión.

**Palabras clave:** políticas públicas, gobernanza colaborativa, ventana de oportunidades, análisis de actores, proceso de paz.

---

<sup>1</sup> Tesis de maestría: este estudio de caso fue presentado como tesis de Maestría en Gestión Pública en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes en diciembre de 2023, bajo la dirección de Michael Lee Weintraub.

<sup>2</sup> Estudiante de Maestría en Gestión Pública en la Universidad de los Andes, Bogotá – Colombia. Email: [jd.perezh1@uniandes.edu.co](mailto:jd.perezh1@uniandes.edu.co)

<sup>3</sup> Estudiante de Maestría en Gestión Pública en la Universidad de los Andes, Bogotá – Colombia. Email: [e.marin@uniandes.edu.co](mailto:e.marin@uniandes.edu.co)

# **Analysis of the decision-making of the bilateral ceasefire during the exploratory phase in the peace process with the guerrilla of the Revolutionary Armed Forces of Colombia, People's Army (FARC-EP) in the government of Juan Manuel Santos.**

*By J. Daniel Pérez H.<sup>4</sup>*

*Elizabeth Marín O.<sup>5</sup>*

## **Abstract**

In Colombia's history, the dialogues between the Santos government and the FARC-EP were a crucial moment. Reconciliation was made possible by the willingness of both parties to find a negotiated solution. This document presents a retrospective case study whose main objective is to analyze the decisions made by former President Juan Manuel Santos during the exploratory phase of peace negotiations with the FARC-EP armed group. It is intended to establish a vision of these decisions and analyze their implications from different perspectives. It analyzes how Santos managed to generate an alignment between the war window with the strong attacks on the FARC-EP camps and the political window in which he had to generate legitimacy on the part of the population and support for the congressional reforms in the so-called coalition of national unity. Juan Manuel Santos faced a dilemma as a public manager, which involved analyzing the following considerations for decision-making. If a bilateral ceasefire is allowed as a prerequisite to the commencement of talks, there is a risk. The risk that the FARC-EP may take advantage of this condition tactically to reorganize itself or 2. If it does not agree to this precondition and peace talks begin in Havana, there is a risk that casualties will be suffered amid armed confrontations, war or large-scale military actions that generate the termination of the dialogues by one of the two parties.

Based on an exhaustive bibliographic review of the peace process and an interview with General (RA) Alberto José Mejía Ferrero, one of the methodological leaders of the Strategic Review Committee that defined the restructuring of the Military Forces and provided input for the formation of the “Sword of Honor” War Plan, it is possible to present a summary of the facts, the background of previous experiences derived from the negotiation processes with armed actors, a description of the actors who participated in the meetings before the start of the dialogues, the decision made to start the dialogues without agreeing on a ceasefire and the actions developed from said choice; and then present some conclusions about the positive and negative aspects, challenges, and consequences of the decision.

**Keywords:** public policies, collaborative governance, window of opportunities, actor analysis, peace process.

---

<sup>4</sup> Master's student in Public Management at Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Email: [jd.perezh1@uniandes.edu.co](mailto:jd.perezh1@uniandes.edu.co)

<sup>5</sup> Master's student in Public Management at Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Email: [e.marin@uniandes.edu.co](mailto:e.marin@uniandes.edu.co)

## Contenido

1. Introducción .....	4
2. Contexto y desarrollo .....	6
2.1 Antecedentes .....	6
2.2 Descripción de los actores e intereses.....	9
2.3 Desarrollo.....	11
2.4 Evidencia de la que se dispone .....	14
3. Conclusiones .....	14
3.1 Posición de las FARC-EP .....	15
3.2 Posición del gobierno.....	16
3.3 Decisión .....	16
3.4 Consecuencias.....	18
3.5 El cese al fuego en las negociaciones en el Gobierno Petro .....	19
4. Recomendaciones.....	21
5. Bibliografía .....	23
6. Anexos.....	26

## 1. Introducción

Faltando una semana para la posesión del primer mandato del presidente de Colombia Juan Manuel Santos, este recibió una carta escrita por Henry Acosta, facilitador e intermediario del Gobierno de Uribe con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP). La carta, fechada el 12 de julio, hacía un resumen de la labor y los avances de Acosta en los años pasados con las FARC-EP. En esta carta de varias páginas, resalta la voluntad de las FARC-EP para encontrar una salida negociada al conflicto armado colombiano, (J. M. Santos, 2019). Esta carta, según palabras del presidente Santos, “caería en terreno fértil” (J. M. Santos, 2019), y como lo manifestó en su discurso de posesión, la puerta del diálogo no estaría cerrada y en su gobierno aspiraría a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos (BAPP, 2010). Por tal razón, el 07 de septiembre de 2010, el presidente Santos envió un mensaje a los miembros del secretariado de las FARC-EP, Alfonso Cano y Pablo Catatumbo, donde los invitaba a iniciar diálogos de paz, en Brasil o Suecia, y también les informaba quiénes serían los representantes del Gobierno. El presidente enfatizó en que el inicio de estos diálogos exploratorios debía ser secreto y que él personalmente atendería los mensajes enviados por medio de Henry Acosta (Acosta, 2016).

Según Longo, los problemas de ahora no cuentan con protocolos sobre cómo abordarlos y esto obliga a diseñar intervenciones que incorporan un aprendizaje y empuja a los actores públicos a asumir enfoques basados en el ensayo y la rectificación (Longo y Ysa, 2008); y así lo expresó Santos en su discurso de posesión “tenemos que asimilar la lección del pasado y aprender de los errores cometidos” (BAPP, 2010).

Aplicando los principios establecidos por John W. Kingdon en *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (Kingdon, 2014), este estudio de caso retrospectivo busca analizar cómo el gestor público, en este caso el presidente Juan Manuel Santos, “presentó una ventana de oportunidad para buscar el desarme de las FARC-EP y, a partir de ahí, continuar por un camino hacia la paz en el país en su conjunto” (Open Democracy, 2017).

Para esto, se revisará el análisis realizado por el Gobierno sobre las experiencias de los anteriores procesos de paz efectuados en el país. Se analizarán las características, trayectoria y formación del gestor público tomador de decisiones (en este caso el expresidente Juan Manuel Santos) y el entorno socio político del país, por lo que se pretende identificar

aspectos relevantes y generales que favorecen el inicio de los diálogos para llegar a la firma de los acuerdos del proceso de paz de Colombia y que se podrían considerar en futuros procesos de negociación (Montaño y Cueter, 2016).

El caso de estudio en retrospectiva será de utilidad para estudiantes de Maestría en Gestión pública o en Políticas públicas, dado que buscará que los estudiantes analicen las decisiones tomadas por los actores y apliquen conceptos aprendidos en clase como son: (i) análisis e identificación de actores, (ii) ventana de problemas y ventana política, (iii) ventanas de oportunidades predecibles e impredecibles; lo anterior en torno al dilema de dar inicio a los diálogos de negociaciones de paz sin establecer un cese al fuego bilateral previo.

También puede ser de utilidad, como antecedente en la toma de decisiones para los actores que se encuentran en la actual política de paz total del Gobierno Petro, en el avance de los diálogos con el Ejército de Liberación Nacional –ELN–, las disidencias de las FARC, con el Clan del Golfo y demás actores armados que se acojan a esta política, considerando que el presente estudio analiza las consecuencias de iniciar diálogos de paz sin concertar un cese al fuego previo.

Para el desarrollo de este caso, se empleó una metodología de investigación cualitativa con una técnica de recolección de información a partir de la revisión bibliográfica sobre el proceso de paz y de una entrevista semiestructurada realizada de acuerdo con el rol y relevancia del participante confirmado, con el fin de validar y profundizar los objetivos del presente caso de estudio.

El actor entrevistado fue el General (RA) Alberto José Mejía Ferrero, quien fue uno de los líderes metodológicos del Comité de Revisión Estratégica que definió la reestructuración de las Fuerzas Militares y dio los insumos para la conformación del Plan de Guerra “Espada de honor” (La Silla Vacía, 2021). Este actor se considera de relevancia para el estudio toda vez su rol consistió en liderar el análisis de actores de las FARC-EP, para identificar los objetivos militares de valor estratégico y dirigir las acciones de inteligencia de las Fuerzas Armadas y con ello presionar a las FARC-EP a negociar.

El presente documento contiene un primer acápite con la descripción del contexto y desarrollo de los hechos que incluye los antecedentes de experiencias previas derivadas en

los procesos de negociación con actores armados, una descripción de los actores que participaron en las reuniones previas al inicio de los diálogos, la decisión tomada de dar inicio a los diálogos sin acordar un cese al fuego y las acciones desarrolladas a partir de dicha elección. Un segundo acápite donde se exponen algunas conclusiones sobre aspectos positivos, negativos, retos y consecuencias de la decisión y, finalmente, en el tercer acápite se presenta las notas de docencia.

## **2. Contexto y desarrollo**

### **2.1 Antecedentes**

Según el Institute for Integrated Transitions–IFIT– uno de los análisis realizados por el Gobierno colombiano para considerar el cese al fuego bilateral durante los diálogos de paz en La Habana, fue el estudio de archivos de negociaciones anteriores, dado que no había evidencia de voluntad de negociar y de acogerse a unas reglas, más allá de una promesa oral (IFIT, 2020). Esto se hizo con el fin de aprender de las experiencias del pasado y no cometer los mismos errores. (BAPP, 2010).

En el caso específico colombiano, se han obtenido procesos exitosos de negociación, como los realizados con el Partido Revolucionario de los Trabajadores –PRT–, el movimiento armado Quintín Lame –QL– y con el Movimiento 19 de abril –M19–.

Sin embargo, también se han generado procesos fallidos, como los realizados con las guerrillas durante el Gobierno del presidente César Gaviria con: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo FARC-EP-, el Ejército de Liberación Nacional –ELN– y el Ejército Popular de Liberación –EPL–, coordinados por la entonces Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar –CGSM–. Este proceso fracasó luego de la muerte del exministro Argelino Durán, el cual se encontraba secuestrado por el EPL, (BAPP, 2017).

Otro fracaso se generó durante el mandato del presidente Andrés Pastrana, quien inició un diálogo con las FARC-EP, cuyo proceso fue conocido como –Diálogos de Paz en el Caguán–, en el que, a pesar de contar con una zona de distensión de 42 000 km<sup>2</sup>, no se alcanzó el objetivo planteado y, por el contrario, se identificó un incremento de la actividad guerrillera, secuestros, extorsiones, asesinatos y ataques a la población civil por parte de esta guerrilla. Finalmente, los diálogos se terminaron el 20 de febrero de 2002 cuando integrantes

de las FARC-EP desviaron un avión, obligando a la tripulación a aterrizar en una carretera del departamento del Huila y secuestrando al congresista Jorge Eduardo Géchem, (Colombia, 2012).

Según Juan Manuel Santos, los aprendizajes y avances del proceso del Caguán se pueden sintetizar en los siguientes puntos: 1. El proceso sirvió para desmitificar a las FARC-EP, humanizó a los miembros del secretariado y a los líderes de la guerrilla mostrándolos humanos y vulnerables. 2. Las FARC-EP, se fortalecieron durante los tres años que tuvieron la zona de distensión. 3. El Estado colombiano también se fortaleció, por medio del plan Colombia y esfuerzos presupuestales, en equipos, tecnología y pie de fuerza. Igualmente estableció los siguientes aprendizajes para no repetir en procesos de diálogos de paz, tales como: 1. Inconvenientes al realizar conversaciones de paz, bajo el foco permanente de los medios de comunicación y la opinión pública, esto generaba que los negociadores se preocuparan más en producir declaraciones que favorecieran sus posturas que en avanzar con seriedad en la mesa de diálogos. 2. Definir una agenda de diálogo acotada y enfocada exclusivamente en los temas propios del conflicto, que no pretenda abarcar todos los temas del país, la mitad del éxito de un proceso de paz radica en la buena negociación de la agenda, ( J.M Santos, 2019).

Un poco más atrás en la historia, durante los diálogos entre el Gobierno Betancur (1982-1986) y las FARC-EP-, la declaración de cese al fuego fue bilateral, y se dio como consecuencia de las negociaciones de *La Uribe*, (Grupo de memoria histórica, 2013). En cuanto a los procesos durante el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) con el M-19 y el Gobierno Gaviria (1990-1994) con el EPL, QL, PRT la declaración del cese al fuego también fue bilateral y se generó como condición principal para los diálogos. En cuanto al proceso durante el Gobierno Uribe (2002-2010) con las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC–, hubo un acuerdo inicial de cese al fuego que se mantuvo hasta la desmovilización, (Colombia, 2012).

Es importante resaltar que, de los procesos mencionados, en tres de ellos el incumplimiento de los acuerdos, la persistencia de las acciones de guerra y la poca confianza entre las partes, generó la finalización de los diálogos. Los casos fueron los siguientes: Betancur-FARC, Gaviria–CGSM– Pastrana-FARC.

Los procesos restantes alcanzaron su objetivo generando desmovilización, desarme y reinserción de los actores armados a la sociedad, además del compromiso de la no repetición y finalización de la confrontación armada (FIP, 2013).

En las experiencias de negociación con los gobiernos anteriores y las FARC – Belisario Betancur 1984, César Gaviria 1992 y Andrés Pastrana 1999–, esta guerrilla incluyó en las diferentes agendas el cese al fuego y de hostilidades, los siguientes seis puntos:

1) como condición previa al inicio de las conversaciones, 2) de carácter bilateral, 3) temporal y con posibilidad de prórroga, 4) verificable por medio de comisiones conjuntas de las partes, 5) ofensivo más no defensivo y sustentado en el principio de “legítima defensa”, y 6) con despeje de territorios (FIP, 2013).

En cuanto a las gestiones de Juan Manuel Santos como ministro de Defensa en el segundo Gobierno de Álvaro Uribe, lideró cambios como la reestructuración de la inteligencia militar con enfoque estadounidense al enfoque inglés, asesorado por el M16 – Servicio Británico de Inteligencia Secreta– y por exmiembros del Instituto de Inteligencia y Operaciones Especiales –Mossad–, donde toda la información de inteligencia se centralizaba para toma de decisiones inmediatas. Como resultado de estas decisiones se formó el CCOES –Comando Conjunto de Operaciones Especiales–, el cual centralizaba todas las decisiones en Santos como ministro y del comandante de las Fuerzas Militares, (J.M Santos, 2019).

Como resultado de la creación del CCOES, se dieron fuertes golpes a miembros del secretariado de las FARC-EP. El primero fue Raúl Reyes el 01 de marzo de 2008, el cual se encontraba en un campamento ubicado en Ecuador, a 2 km de la frontera Colombo-ecuatoriana. El segundo fue, apenas tres días después, Iván Ríos, quien luego de verse presionado por las fuerzas militares, su lugarteniente y encargado del esquema de seguridad, el guerrillero Rojas, lo mató mientras dormía, para luego entregarse a las autoridades. En menos de un mes, las FARC-EP, habían perdido a 2 de los 7 miembros del secretariado, (J.M Santos, 2019).

## 2.2 *Descripción de los actores e intereses*

Muy temprano en su vida pública, tanto en el gobierno como en la sociedad civil, el presidente Santos mostró sus intereses en avanzar en la búsqueda de la paz para Colombia; es así como en 1996 trajo a Adam Kahane experto canadiense, que había ayudado al proceso de reconciliación en Sudáfrica, y quien participó en una de las reuniones en el marco del ejercicio “Destino Colombia” donde se crearon varios escenarios con diferentes actores del conflicto armado para alcanzar la paz.

Más tarde, en 1997, fue acusado de conspiración en el Gobierno de Samper por adelantar diálogos con las guerrillas y las autodefensas, sin permiso previo del presidente Samper. En 1998 entregó al presidente Andrés Pastrana el documento que resumía las conclusiones del trabajo de la llamada; “sala de situación”, en donde se encontraban recomendaciones para buscar una solución civilizada al fin del conflicto, este documento fue bien recibido por el presidente Pastrana, el cual nombró “Hoja de ruta”. (J.M Santos, 2019).

Enrique Santos, hermano del presidente, quien fue propuesto como su delegado personal para estos primeros acercamientos con las FARC entre 2010 y 2012, dada su trayectoria académica, su posición política y su compromiso con las ideas progresistas, las libertades y con la paz (J.M Santos, 2019) conocía personalmente a varios líderes históricos de las FARC y del ELN (E. Santos, 2014).

Henry Acosta Patiño, facilitador con las FARC, es la figura clave en los Acuerdos de Colombia al sentar al Gobierno colombiano con las FARC.

Un día de julio de 2010 resolvió acercarse a Juan Manuel Santos —en ese momento presidente electo porque le faltaba un mes para posesionarse— y le propuso un qué, un cómo, un cuándo y un dónde sentarse a dialogar y negociar el fin del conflicto con ese grupo armado, (Centre d’Iniciatives Solidàries, 2019).

Para estos primeros acercamientos el equipo de gobierno estaba conformado, además de Enrique Santos, por Sergio Jaramillo, consejero para la Seguridad; Frank Pearl, ministro de Ambiente; Alejandro Eder, consejero para la Reinserción; Jaime Avendaño y Lucía Jaramillo, funcionarios de la Presidencia con experiencia en negociación y relaciones con la comunidad, (E. Santos, 2014).

Por su parte, la delegación de las FARC, para este primer encuentro, estuvo compuesta por Mauricio Jaramillo, Rodrigo Granda, Andrés París y Marcos Calarcá. Más adelante se integrarían a la delegación Iván Márquez, Pablo Catatumbo, Fabián Ramírez.

Dentro de la comunidad internacional, se encuentran los garantes de Noruega (Dag Nylander y Elizabeth Slaattum) y de Cuba (Carlos Fernández de Cossio y Abel García), quienes tenían como objetivo velar por que las reglas de juego en la Mesa de Conversaciones se cumplieran e intermediar en caso de discusiones o conflictos en la misma (BAPP, 2011).

Además, se contó con un contexto favorable de países como Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia y Argentina. De manera particular, Venezuela y Chile fueron países acompañantes, quienes tenían por objeto facilitar apoyo logístico, prestar la colaboración que las delegaciones, de común acuerdo, solicitaran para el proceso y proteger la confidencialidad del proceso (BAPP, 2011).

También es importante mencionar el rol del expresidente Álvaro Uribe, quien fue un detractor de lo acordado en La Habana y resaltar, de manera particular, el hecho de poner en igualdad de condiciones el actuar de la guerrilla con el actuar de las fuerzas militares. Su postura es relevante considerando su liderazgo en el partido Centro Democrático (creado por él mismo), donde otros actores siguieron la misma línea de oposición, como Oscar Iván Zuluaga, Fernando Londoño, María Fernanda Cabal, entre otros.

En paralelo a la fase exploratoria y las negociaciones secretas, hubo otro actor importante, el cual no tuvo una relación directa con los acercamientos o negociaciones, y fue el Ejército Nacional. Es por esto que el presidente Santos le asignó en el año 2011 al General Alberto Mejía, comandante del ejército y de las fuerzas militares, la responsabilidad de construir unos planes estratégicos para forzar a las FARC a negociar. Este plan se desarrolló en cinco (5) etapas y se llamaba campaña Espada de Honor (Mejía, 2023).

Esta fue una de las herramientas usadas por el Estado para forzar a los miembros de las FARC-EP a negociar. En la fase dos de la campaña Espada de Honor, se tenía como objetivos: (i) atacar el subsistema de recursos de las FARC-EP (es decir sus actividades asociadas al narcotráfico), y (ii) atacar sus estructuras como blancos de alto valor estratégico (Mejía, 2023).

Otro actor relevante fue el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado (16 de enero de 2009-8 de septiembre de 2016), quien, al momento de conocer el anuncio sobre las mesas de diálogo del gobierno con las FARC-EP, se pronunció manifestando que, si bien no se oponía a la paz como finalidad de la sociedad y finalidad del Estado, sí presentaba una serie de conclusiones relacionadas con la legitimidad del proceso, la correcta aplicación de los instrumentos de justicia transicional sobre los crímenes de guerra, y el sometimiento de una guerrilla diezmada (El nuevo siglo, 2012).

Dado que durante la Fase Exploratoria no hubo participación directa de la sociedad civil, es importante mencionar que, en agosto de 2012, el presidente Juan Manuel Santos citó al palacio presidencial al presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI–, Luis Carlos Villegas, para contarle que acababan de terminar la fase secreta de la negociación de paz con las FARC-EP, presentarle la agenda de negociación y pedirle que hiciera parte del equipo negociador del Gobierno, como plenipotenciario o representante del sector privado en dichos diálogos (ANDI, 2022). Luis Carlos Villegas contó con el respaldo de los miembros de la ANDI, pues consideraban que el sector privado debía apoyar un nuevo proceso de paz y con ello tener la tranquilidad en lo referente a las políticas económicas y la orientación general de la economía.

De forma contraria a la postura de la ANDI como actor de la sociedad civil, está la Federación Colombiana de Ganaderos – Fedegan– quien, a través de su presidente José Félix Lafaurie, manifestó en medios de comunicación que han sido los ganaderos, uno de los gremios más afectados por el conflicto en Colombia y ratificó su incredulidad en que el proceso de negociación entre Gobierno y FARC-EP- pueda terminar en la consecución de la paz (El País, 2012).

En el Anexo 1. se presenta de manera esquemática el análisis de actores.

### **2.3 Desarrollo**

El 30 de julio de 2010, Juan Manuel Santos recibió una carta por parte de Frank Pearl, el alto comisionado para la paz del Gobierno Uribe, la cual había sido escrita por Henry Acosta, facilitador e intermediario del Gobierno de Uribe con las FARC-EP. La carta, fechada el 12 de julio, hacía un resumen de la labor y los avances de Acosta en los años pasados con

las FARC-EP. En esta carta de varias páginas resalta la voluntad de las FARC-EP para encontrar una salida negociada al conflicto armado colombiano (J.M Santos, 2019).

En razón a la receptividad del mensaje recibido, el 07 de septiembre de 2010, el presidente Santos envió un mensaje a los miembros del secretariado de las FARC-EP, Alfonso Cano y Pablo Catatumbo, por medio de Henry Acosta, donde los invitaba a iniciar diálogos de paz, en Brasil o Suecia y también les informaba que los representantes del Gobierno serían Frank Pearl y su hermano, Enrique Santos Calderón; el presidente enfatizó en que el inicio de estos diálogos exploratorios debía ser secreto y que él personalmente atendería los mensajes enviados por medio de Henry Acosta (Acosta, 2016).

Más tarde, el 15 de octubre de 2010, se recibió respuesta por parte de Pablo Catatumbo, donde aceptaba la propuesta del Gobierno Santos de iniciar los diálogos exploratorios y en donde manifestaba las preocupaciones por falta de garantías para los plenipotenciarios de las FARC-EP, por tal razón, propusieron que las reuniones de acercamiento fueran en Cuba o Venezuela (Acosta, 2016) y también resaltaba el compromiso del presidente Juan Manuel, al nombrar a su hermano Enrique, lo cual fue tomado como una muestra positiva de confianza y compromiso del Gobierno (E. Santos, 2014).

Luego de los acercamientos con el intermediario Henry Acosta, se inició la fase preparatoria, la cual tuvo lugar desde el 02 de marzo de 2011, hasta el 22 de enero de 2012. En esta se realizaron cuatro (4) reuniones para acordar el lugar de los diálogos y la logística del traslado de los plenipotenciarios de las FARC, hasta el país acordado para iniciar los diálogos. En esta fase el comité internacional de la cruz roja –CICR–, jugó un papel fundamental.

Fue durante esta fase en la que se dio la muerte de Alfonso Cano, el 10 de noviembre de 2011. Luego de esta baja para las FARC, el presidente Santos envió un mensaje a Pablo Catatumbo, tratando dos puntos: el primero, que lo sucedido había sido según lo establecido en las reglas de juego y el segundo, que la disposición del Gobierno para iniciar los diálogos en La Habana, era la misma, pero también dijo: “Nos preocupa que los tiempos políticos vayan cambiando y se nos vaya cerrando la ventana sobre el buen escenario que hemos construido conjuntamente, tanto nacional como internacional” (Acosta, 2016).

Debido a la respuesta positiva de las FARC de continuar en la fase exploratoria, el presidente Santos da inicio teniendo en cuenta las siguientes consideraciones: 1. Que el alcance militar y estratégico del Estado, sea mayor al de la guerrilla. 2. Que existiera una voluntad auténtica de negociar por parte de las guerrillas y, para esto, era necesario que ellos tuvieran claro que no era una opción ganar militarmente al Estado, por el contrario, que sus opciones fueran: firmar un acuerdo de paz, la cárcel o la muerte. 3. Contar con el respaldo internacional y en especial de la región. 4. Reconocer la existencia de un conflicto armado interno, para poder aplicar el derecho internacional humanitario establecido en el estatuto de Roma (J.M Santos, 2019).

Por tal razón, el presidente Santos dejó claro a los delegados del Gobierno que se debían trazar unas líneas rojas que no estaban dispuestos a negociar, entre estas estaba el modelo económico y político del país. Es decir, el Estado de derecho, los principios democráticos y la economía de mercado no estarían sobre la mesa. Tampoco estaría sujeto a negociación el futuro de las fuerzas armadas y de sus integrantes, ni las relaciones internacionales. Lo que sí se debía negociar, era la manera de terminar el conflicto y de darle un espacio en la arena política, sin armas, a un grupo que llevaba medio siglo en guerra con el Estado ( J.M Santos, 2019).

Más tarde el presidente Santos, por medio del acto legislativo número 1 del 31 de julio de 2012, reconoció la existencia de un conflicto armado colombiano; esto fue trascendental porque lo incluyó en el Derecho Internacional Humanitario–DIH–, lo cual permitiría tiempo después elevar el acuerdo final del proceso de diálogos de La Habana a Acuerdo Especial, según el protocolo III de Roma del acuerdo de Ginebra, (Acosta, 2016).

La fase exploratoria tuvo lugar desde el 24 de febrero hasta el 26 de agosto de 2012. Durante seis meses de negociación a la agenda y después de diez rondas de negociación de difíciles discusiones y debates entre los plenipotenciarios de ambas partes, se firmó el 26 de agosto de 2012 el acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, donde se acordó una agenda de cinco puntos, en cuyo punto 3, Fin del conflicto, en el numeral 1, se acordó lo correspondiente al cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo (J.M Santos, 2019).

#### **2.4 Evidencia de la que se dispone**

Lo ideal es negociar en un ambiente de no confrontación, pero esto a veces es contraproducente (J.M Santos, 2019). En otros procesos de paz, donde se debate un cese al fuego, al tiempo que se adelantan las negociaciones de los temas de fondo, acaban generando un desvío de la atención de los negociadores y no se logra ninguno de los dos. Así ocurrió con el proceso del Caguán, durante los años de negociación se discutían los puntos de negociación y paralelamente un cese al fuego, cuando terminó el proceso en febrero de 2002, no se alcanzó acuerdo sobre ninguno de los dos temas, (J.M Santos, 2019).

Por otro lado, un cese al fuego, pactado al inicio de un proceso de paz, puede tener efectos desfavorables: estimula la prolongación del proceso, pues no hay mayor incentivo para llegar al final cuando no se tiene la presión militar y puede permitir que la contraparte se favorezca, aprovechando la tregua para reclutar y entrenar nuevos integrantes, para adquirir armamento, renovar sus fuerzas y su estrategia, (J.M Santos, 2019).

### **3. Conclusiones**

Antes de iniciar la fase de diálogos de paz en La Habana Cuba entre las FARC-EP y el Gobierno de Juan Manuel Santos, se transitó por dos fases previas, la primera llamada fase preparatoria, la cual estuvo integrada por cuatro reuniones realizadas entre el 02 de marzo de 2011, hasta el 22 de enero de 2012, en diferentes lugares en Venezuela, en donde se definieron delegados de las partes, lugar de negociaciones y logística de traslado de los representantes de las FARC-EP.

Luego, del 24 de febrero al 26 de agosto de 2012, se dio lugar a la fase exploratoria, en la cual se realizó la negociación de la agenda y después de diez rondas de negociación entre los plenipotenciarios de ambas partes, se definió la hoja de ruta, la cual tuvo por nombre: “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, en la que se acordó una agenda de cinco puntos, en cuyo punto 3, fin del conflicto, en el numeral 1, se acordó lo correspondiente al cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo (J.M Santos, 2019).

En el inicio de la fase exploratoria, en la agenda de las FARC-EP-, había puntos similares a los que planteaba el Gobierno como: política agraria integral, reforma política

para la ampliación de la democracia y programas para las víctimas de la violencia. Igualmente, reformas al modelo económico, a la fuerza pública, al régimen tributario, a la política exterior, al manejo de los recursos naturales, a la normatividad que rige la extradición y una asamblea nacional constituyente. Esto generó que los temas propuestos se estrellaran con las líneas rojas que el Gobierno había trazado.

Los plenipotenciarios del Gobierno se mantenían en que la meta era llegar al fin del conflicto armado y resolver las diferencias ideológicas que permitían que este se mantuviera en el tiempo. La posición del Gobierno en la fase exploratoria fue proponerles a las FARC-EP, que aquellos puntos que no se abordaran en la agenda, los podrían luego defender en democracia cuando fueran un partido político, (IFIT, 2020).

### **3.1 *Posición de las FARC-EP***

En la primera reunión exploratoria en febrero de 2012, las FARC-EP compartieron a los integrantes de la mesa una serie de documentos por medio de los cuales expresaban su intención de agenda para iniciar los diálogos de paz; entre estos se encontraba la agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia, documento compuesto por 16 puntos que había sido la base de negociación en el proceso de paz en el Caguán durante el Gobierno Pastrana, (Comisionado para la Paz, 2018).

Entre los documentos compartidos se entregó la propuesta de cese al fuego de las FARC-EP de febrero de 1985, (Arenas, 1985), la cual había sido punto de negociación en los gobiernos de Belisario Betancur, César Gaviria y Andrés Pastrana; esta propuesta definía el cese al fuego y de hostilidades, en los siguientes seis puntos:

como condición previa al inicio de las conversaciones, 2) de carácter bilateral, 3) temporal y con posibilidad de prórroga, 4) verificable por medio de comisiones conjuntas de las partes, 5) ofensivo más no defensivo y sustentado en el principio de “legítima defensa”, y 6) con despeje de territorios, (FIP, 2013).

### **3.2 *Posición del Gobierno***

El estudio de negociaciones anteriores con las FARC-EP en La Uribe –1984 a 1988– y en Caracas y Tlaxcala –1991 a 1992– identificó que los diálogos habían iniciado con el cese al fuego bilateral y eso había dificultado los avances en la construcción de los acuerdos, así concluyó el exconsejero de paz Jesús Bejarano tras la fallida negociación con las FARC y el ELN a comienzos de los noventa, (IFIT, 2020).

La evidencia mostraba que, en los últimos dos diálogos con las FARC-EP, en Caracas-Tlaxcala y en el Caguán, estas habían aprovechado los tiempos y condiciones de negociación para fortalecerse militarmente, ocupar espacios geográficos y escalar el conflicto armado. Bajo esa evidencia, era necesario mantener una correlación de fuerzas en favor del Estado, obligando a las FARC-EP para que decidieran que su mejor alternativa era llegar a un acuerdo de paz y entregar las armas.

Los delegados plenipotenciarios del Gobierno sabían de antemano que el cese al fuego definitivo era una de las decisiones más difíciles de tomar para una organización armada como las FARC-EP, por lo que llegaban a la mesa descartando cualquier despeje militar o concesión de territorio. La mayor lección aprendida en este tema era la llamada –zona de distensión– de 42 mil kilómetros cuadrados que estableció el Gobierno de Andrés Pastrana en cinco municipios del Meta y Caquetá entre 1999 y 2002 para los diálogos del Caguán, la cual fue usada tácticamente por la guerrilla para incrementar su pie de fuerza de unos diez mil guerrilleros alrededor de veinte mil, (IFIT, 2020). Finalmente, los diálogos se terminaron el 20 de febrero de 2002, cuando integrantes de las FARC-EP desviaron un avión, obligando a la tripulación a aterrizar en una carretera del departamento del Huila y secuestrando al congresista Jorge Eduardo Géchem, (Colombia, 2012).

### **3.3 *Decisión***

El dilema que abordó el presidente Juan Manuel Santos y sus plenipotenciarios consistía en que, si permitía el cese al fuego bilateral como condición previa al inicio de las conversaciones, se corría el riesgo de que las FARC-EP aprovechara esta condición tácticamente para reacomodarse como ocurrió en el pasado Gobierno de Pastrana, o que la suspensión se convirtiera en el tema sustantivo de la negociación. Por otro lado, si no accedía a esta condición previa y se iniciaban los diálogos de paz en La Habana, se corría el riesgo

de que en medio de confrontaciones armadas se sufrieran bajas de guerra o acciones militares a gran escala que generaran la terminación de los diálogos por alguna de las dos partes, como pasó en los Gobiernos de Betancur y Gaviria. Una tercera opción era el desescalamiento del conflicto armado, es decir, un cese al fuego bilateral paulatino, como un acto de confianza entre las partes y de avance en la agenda de negociación, (FIP, 2013).

La posición del Gobierno fue establecer unas líneas rojas en donde no estarían dispuestos a negociar con las FARC-EP en ninguna circunstancia. Entre esos temas vetados estaban cualquier regulación de las hostilidades o concesión territorial –como un cese al fuego o un despeje militar– que pudieran ser usados tácticamente por las FARC-EP, (IFIT, 2020), el modelo económico y político del país, el futuro de las fuerzas armadas y de sus integrantes; y las relaciones internacionales. Lo que sí se debía negociar, era la manera de terminar el conflicto y de darle un espacio en la arena política, sin armas, a un grupo que llevaba medio siglo en guerra con el estado (J. M. Santos, 2019).

La diferencia entre ambas visiones era tan grande que fue el único momento en que se corrió el riesgo de romper los diálogos exploratorios, en abril de 2012, cuando se trató de definir lo que significa el fin del conflicto, cese al fuego bilateral, definitivo con dejación de armas.

Fue tal el desacuerdo que los plenipotenciarios del Gobierno se pararon de la mesa y explicaron que era imposible continuar sin esa garantía. Incluso contemplaron activar los protocolos de retorno que se habían acordado por si se finalizaban los diálogos. Gracias a la intervención de los garantes noruegos y cubanos, se volvieron a sentar y unas semanas después volvieron a dialogar el punto, en donde las FARC-EP explicó que su preocupación era la falta de garantías de respetar los acuerdos después de dejar las armas, por tal razón se incluyó un último punto de implementación, verificación y refrendación, (IFIT, 2020).

La decisión del presidente Juan Manuel Santos de no acordar un cese al fuego bilateral como condición previa al inicio de las conversaciones, le brindó un ambiente favorable ante el país considerando que, i) venía de un gobierno en el que se implementó una política de seguridad democrática que buscaba fortalecer las actividades de seguridad en el territorio nacional, con el objeto de obtener un éxito militar que llevara a la desmovilización o rendición de miembros de grupos al margen de la ley; ii) que dado el índice de aprobación

del expresidente Álvaro Uribe Vélez, al cierre de su gobierno en un 80%, de haber pactado un cese al fuego durante la fase exploratoria de negociación le habría generado un costo político alto, de cara a la oposición, iii) debió generar una alineación entre la ventana de guerra con los fuertes ataques a los campamentos de las FARC-EP y la ventana política en la que debía generar legitimidad por parte de la población y apoyo en las reformas del congreso en la llamada coalición de la unidad nacional.

### **3.4 Consecuencias**

La decisión de negociar en medio de la guerra más adelante traería obstáculos. Una de las crisis en los diálogos se generó por el secuestro del General Rubén Darío Alzate y dos personas más, realizado por integrantes del 34 frente de las FARC, el 15 de noviembre de 2014, en Quibdó, motivo por el cual el gobierno suspendió los diálogos hasta la liberación del general, (J. M. Santos, 2019).

Otra crisis en los diálogos se generó el 15 de abril de 2015, en donde luego de enfrentamientos entre la columna “Miller Perdomo” de las FARC y miembros del ejército en el norte del Cauca, murieron 11 soldados y 17 más resultaron heridos. Por su parte, las FARC afirmaron que la muerte de los 11 militares del Ejército por enfrentamientos con la guerrilla se debía a la "incoherencia" del Gobierno, que "está ordenando operativos militares contra una guerrilla en tregua" (Semana, 2015).

Más adelante, el Centro de Recursos Para Análisis del Conflicto –CERAC–, identificaría una significativa reducción de la violencia en el 2015 por efectos del cese al fuego unilateral de cada una de las partes, como se evidencia a continuación: acciones ofensivas de las FARC: caen 98% (de 1,51 a 0,03 acciones en promedio diario). Combates Fuerza Pública-FARC: se reducen en 91% (de 0,68 a 0,06 combates en promedio diario). Muertes civiles: caen un 98% (de 0,19 a 0,003 muertos en promedio diario). Muertes de combatientes: caen 94% (de 1,08 a 0,07 muertos en promedio diario), (CNN, 2016).

### **3.5 *El cese al fuego en las negociaciones en el Gobierno Petro***

Una semana después de la posesión del presidente Gustavo Francisco Petro, el mandatario ya demostraba las intenciones para iniciar un proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional –ELN–.

El 9 de noviembre de 2022 se expide la Ley 2272 de 2022 - Plan “Paz Total”, mediante la cual el Gobierno podrá tener dos tipos de procesos:

(i) Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz.

(ii) Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

El 09 de junio de 2023, se realizó el cierre del tercer ciclo de negociaciones en Cuba, en donde se anunció un cese al fuego bilateral, nacional y temporal por seis meses y se establece un mecanismo de monitoreo y verificación (MMV), conformado por una comisión del consejo de seguridad de la Organización de las Naciones Unidas –ONU–, delegados de la conferencia episcopal, delegados de la fuerza pública y delegados del ELN , estos tendrían acción de verificación en lo nacional, regional y local (El País, 2023).

Para la implementación del cese al fuego bilateral, el 15 de julio de 2023, se firman nueve protocolos, los cuales estarían vigentes desde el 03 de agosto de 2023, hasta el 29 de enero de 2024; sin embargo, el diálogo tropezó a finales de octubre con el secuestro del padre del futbolista Luis Díaz, una acción que puso el foco sobre un crimen muy repudiado por la sociedad al que la última guerrilla en armas ha sido reacia a renunciar. El ELN lo liberó después de 12 días de cautiverio el 9 de noviembre (El País, 2023).

Respecto de la negociación de Petro con el ELN y la negociación de Santos con las FARC-EP llama la atención el cambio de postura de cada presidente, pues en el Gobierno de Petro con el ELN se está negociando con el principio de que “lo que se va acordando, se va cumpliendo”, contrario al principio que operó en la negociación en el gobierno Santos: “nada está acordado, hasta que todo esté acordado”.

Ahora bien, respecto de las negociaciones del presidente Petro con el Estado Mayor Central de las FARC-EP, el Gobierno nacional expide el Decreto 1684 del 16 de octubre de 2023, por medio del cual se decreta el Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional con impacto Territorial (CFBTNT) sobre la base de un Acuerdo para el respeto de la población civil, en el marco de la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP, y se dictan otras disposiciones (Ministerio de Defensa Nacional, 2023).

Este decreto contiene varios considerandos importantes entre los que se destacan, (Ministerio de Defensa Nacional, 2023):

- Acercamientos exploratorios y confidenciales, los cuales se llevaron a cabo entre noviembre de 2022 y julio de 2023, con la presencia de testigos internacionales del Reino de Noruega, la República de Irlanda, la Federación Suiza y el Reino de Suecia, al igual que las delegaciones de la Unión Europea, la Misión de Verificación de Naciones Unidas y la Misión de Acompañamiento de los Procesos de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA).
- Un Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional (CFBTN) entre el Gobierno Nacional y el Estado Mayor Central de las FARC-EP, desde las 00:00 horas del día 17 de octubre de 2023 hasta las 24:00. horas del día 15 de enero de 2024.
- Un acuerdo para suspender las acciones ofensivas entre las partes como mecanismo para proteger a la población civil y disminuir los efectos de la confrontación.

Estas situaciones llevan a reflexionar sobre los siguientes aspectos:

- ¿Debe el Gobierno negociar con un grupo armado al margen de la ley, en medio de un cese bilateral al fuego armado?
- ¿El cese bilateral al fuego puede decretarse mediante un acto administrativo desde el Gobierno Nacional?
- ¿Cómo garantizar que un grupo armado al margen de la ley cumpla un decreto que ordena el cese bilateral al fuego?

#### **4. Recomendaciones**

Para el caso colombiano, se debe considerar que el artículo 22 de la Constitución Política establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, por otro lado, el artículo 217 define que las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por lo anterior, es deber del presidente de Colombia, realizar las acciones correspondientes para alcanzar la paz con todos los actores armados que se encuentren en el territorio nacional, pero también es deber del mandatario la defensa de la soberanía y mantener la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Es por esto que la posición del Gobierno, de negociar en un país extranjero y de no conceder despejes de territorio nacional o de pactar ceses al fuego bilateral previo al inicio de los diálogos de paz, fue una posición acertada, porque le permitió dar cumplimiento a esta dos obligaciones constitucionales: (i), buscar la paz en los diálogos en Cuba, como lo establece el artículo 22 y (ii), continuar las acciones militares ofensivas en el territorio colombiano para cuidar la soberanía y el orden constitucional, como lo establece el artículo 217 de la Constitución Política de Colombia.

Luego de analizar el caso colombiano del proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP, haciendo especial énfasis en el dilema de si el cese al fuego bilateral se debe pactar previo al inicio de los diálogos o posterior, se realizan las siguientes recomendaciones generales para tenerlas en consideración en futuros procesos de negociación:

- Una condición fundamental para alcanzar el objetivo es que la correlación de fuerzas entre guerrilla y Estado esté a favor del Estado, por tal razón, no es una buena opción acordar zonas de despejes de territorio nacional y ceses al fuego bilateral durante la fase de negociación, porque este espacio se usaría para el fortalecimiento económico y estratégico por parte de la guerrilla, así como se evidenció en los diálogos del Caguán (J.M Santos, 2019).

- Debe existir una voluntad auténtica de la guerrilla de hacer la paz, por esto es importante analizar las concesiones que están dispuestos a realizar. Desde la posición de Gobierno, se debe dejar claro que no existe la posibilidad de que lleguen

al poder por medio de la guerra, por tal razón, es importante continuar con las acciones militares ofensivas, es por esto por lo que no es estratégico pactar un cese al fuego bilateral en la fase de negociación, (J.M Santos, 2019).

- Es importante contar con el respaldo internacional y el apoyo regional, es estratégico hacer partícipe como países garantes o acompañantes a aquellos países que se han visto afectados en sus fronteras por el conflicto interno. Es clave la participación de la ONU y del Comité internacional de la cruz roja -CICR- como garantes, porque sus posiciones neutras en sus roles de asesores generan un ambiente de imparcialidad y equilibrio al proceso de diálogo (J.M Santos, 2019).

- Se debe reconocer la existencia de un conflicto armado interno para poder aplicar el derecho internacional humanitario y negociar bajo los parámetros de una justicia transicional, como se establece en el Estatuto de Roma (J.M Santos, 2019)

- La agenda de diálogo debe ser acotada y enfocada solamente en los temas propios que generan el conflicto, no pretender abarcar todos los temas del país (J.M Santos, 2019), una buena agenda, clara, puntual y delimitada, permitirá que el proceso de diálogo sea ordenado y conciso. En esta fase también es fundamental establecer las líneas rojas, los temas que no están sujetos a discusión en la mesa de diálogos.

- Es inconveniente adelantar los diálogos de paz, bajo el monitoreo permanente de los medios de comunicación y la opinión pública, pues esto genera que los miembros de las comisiones negociadoras se preocupen más por generar declaraciones favorables a la opinión pública, que en adelantar la agenda de diálogos. Es fundamental designar voceros por cada una de las partes de la negociación, para que sean ellos los que den las versiones oficiales de los avances del proceso de negociación. De no hacerse de esta forma, se corre el riesgo que las declaraciones públicas no coincidan con lo que se está discutiendo en privado, generando retrasos en los diálogos (J.M Santos, 2019).

## 5. Bibliografía

- Acosta, H. (2016). *El Hombre Clave* (octubre, 2016). Penguin Random House Grupo Editorial SAS.
- ANDI. (2022). *ANDI ocho décadas de construcción colectiva 1944-2022; el papel de los empresarios en los momentos más importantes del país*. Capítulo 5 Siglo XXI Guerra y Paz, Nuevos Paradigmas, Disrupciones y Una Pandemia 2002 2022.  
<https://www.andi.com.co/Home/Pagina/1050-biblioteca-digital>
- Arenas, J. (1985). *Cese al fuego* (Primera edición). Oveja Negra.
- BAPP. (2010, agosto 7). Biblioteca Abierta del Proceso de Paz colombiano. Discurso de posesión del presidente Santos. ¡Le Llegó La Hora a Colombia!  
<https://bapp.com.co/documento/discurso-de-posesion-del-presidente-santos-le-llego-la-hora-a-colombia/>
- BAPP. (2011, julio 16). Biblioteca Abierta del Proceso de Paz colombiano. Acta de reunión de la Orchila. <https://bapp.com.co/documento/acta-reunion-de-la-orchila-segundareunion-preparatoria-entre-delegadosdel-gobierno-de-colombia-y-de-las-farc-ep/>
- BAPP. (2017). Biblioteca Abierta del Proceso de Paz colombiano. Intentos de acuerdos de paz con las FARC-EP. Intentos de Acuerdos de Paz Con Las FARC-EP.  
<https://bapp.com.co/infografía-sobre-antecedentes/>
- Centre d'Iniciatives Solidàries. (2019, octubre 8). Henry Acosta es la figura clave en los Acuerdos de Colombia. <https://isolidaries.org/es/henry-acosta-es-la-figura-clave-en-los-acuerdos-de-colombia/>
- CNN. (2016, agosto 29). ¿Ha servido el proceso de paz para reducir la violencia en Colombia? | CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2016/08/29/ha-servido-el-proceso-de-paz-para-reducir-la-violencia-en-colombia/>
- Colombia. (2012). Antecedentes - Diálogos de Paz - Especiales - Actualidad. Diálogos de Paz.  
<https://www.colombia.com/actualidad/especiales/dialogos-de-paz/antecedentes/>
- Colorado J, & Sáez M. (2019). Fotografía tomada por Juana Bolívar en la exposición “El Testigo” de Jesús Abad Colorado López. Curaduría y edición: María Belén Sáez de Ibarra.

- Comisionado para la Paz. (2018). La Fase Exploratoria y el camino hacia el Acuerdo General. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-1-proceso-paz-farc-inicio-proceso-fase-exploratoria.pdf>
- Constitución Política de Colombia, artículo 22 y artículo 217. (1991). *Constitución política de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- El nuevo siglo. (2012, septiembre 2). Ordóñez pone puntos sobre las íes al proceso. <https://www.elnuevosiglo.com.co/ordonez-pone-puntos-sobre-las-ies-al-proceso>
- El País. (2012, diciembre 17). Santos calificó de irracional posición de Fedegan sobre foro de proceso de paz. <https://www.elpais.com.co/judicial/santos-califico-de-irracional-posicion-de-fedegan-sobre-foro-de-proceso-de-paz.html>
- El País. (2023, noviembre 9). Proceso de paz con el ELN: cese al fuego, secuestro y el futuro de las negociaciones con el Gobierno de Gustavo Petro. <https://elpais.com/america-colombia/2023-11-09/proceso-de-paz-con-el-eln-cese-al-fuego-y-el-futuro-de-las-negociaciones-con-el-gobierno-de-gustavo-petro.html>
- FIP. (2013, septiembre 6). Fin del conflicto: cese al fuego · FIP. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2013-09/fin-del-conflicto-cese-al-fuego>
- Grupo de memoria histórica. (2013). *¡Basta ya!: Colombia: memorias de guerra y dignidad* (Segunda edición). Centro Nacional de Memoria Histórica.
- IFIT. (2020). La fase exploratoria del proceso de paz: una mirada desde adentro. Institute for Integrated Transitions. <https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/La-fase-exploratoria-del-proceso-de-paz.pdf>
- Kingdon, J. (2014). The Policy Window and Joining the Stream. *En Agendas, Alternatives, and Public Policies, Second Edition*.
- La Silla Vacía. (2021, febrero 12). Quién es quién, Alberto José Mejía. <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/alberto-jose-mejia/>
- Longo, F., & Ysa, T. (2008). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. (Primera edición). Escola d'Administració Pública de Catalunya.

[https://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/coleccion\\_innovacion/1\\_los\\_escenarios\\_de\\_la\\_gestion\\_publica\\_del\\_siglo\\_xxi/](https://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/coleccion_innovacion/1_los_escenarios_de_la_gestion_publica_del_siglo_xxi/)

Mejía, Alberto. (2023, octubre 5). *Entrevista al general Alberto Mejía*. Entrevistado por Marín Elizabeth & Pérez Daniel.

Ministerio de Defensa Nacional. (2023, octubre 16). *Decreto 1684 de 2023 Nivel Nacional*.  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=149841&dt=S>

Montaño y Cueter, N. (2016, septiembre 30). *EL TIEMPO*: ¿Por qué Santos sí pudo dialogar con las Farc? Proceso de Paz. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/procesos-de-paz-en-colombia-44168>

Open Democracy. (2017, noviembre 23). Una ventana de oportunidad para la paz en Colombia. Democracia Abierta.  
<https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/democraciaabierta-el-fondo-de-capital-humano-para-la-transici-n-colombiana-del-ifi/>

Salcedo Doris. (2020, julio 27). *Fragments*. In Youtube. Museo Nacional de Colombia.  
<https://www.youtube.com/watch?v=d7rAb2O0JV8>

Santos, E. (2014). Así empezó todo. El primer cara a cara secreto entre el gobierno y las FARC en la habana. (Primera edición). Intermedios editores.

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

Semana. (2015, abril 14). Las FARC matan a nueve militares en Cauca.  
<https://www.semana.com/nacion/articulo/las-farc-matan-nueve-militares-en-cauca/424130-3/>

Senado de la República. (2022, noviembre 4). *Ley 2272 de 2022*. Obtenido de Función Pública:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

## 6. Anexos

Anexo 1. Mapa de actores

TIPO DE ACTOR	ACTOR	ROL	INTERESES
Protagonista	Juan Manuel Santos	Presidente de la república. En su discurso de posesión indicó estar “abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa” (Santos, 2019).	Encontrar una salida negociada al conflicto basándose en el aprendizaje de los errores de sus antecesores en sus intentos de derrotar la guerrilla y cumplimiento a la constitución política colombiana, debido que el artículo 22 define que: La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, (Constitución Política de Colombia, 1991).
Aliado	Enrique Santos	Delegado personal del presidente	Cumplir con su compromiso con las ideas progresistas, las libertades, con la paz y sobre todo dar confianza y tranquilidad de la seriedad de la propuesta al secretariado de las FARC-EP, al ser el delegado y hermano del presidente (Santos, 2019).
	Henry Acosta Patiño	Facilitador entre el Gobierno y las FARC-EP.	Generar espacios y diálogos directos entre el Gobierno y el secretariado de las FARC-EP. La amistad con Pablo Catatumbo y la buena aceptación de la gestión por parte del presidente Santos,

<b>TIPO DE ACTOR</b>	<b>ACTOR</b>	<b>ROL</b>	<b>INTERESES</b>
			permitió que Henry Acosta generara acercamientos entre las partes, (Acosta, 2016).
	Delegados plenipotenciarios del Gobierno: Frank Pearl G. Sergio Jaramillo C.	Representantes del Gobierno con pleno poder para tratar, concluir y llegar acuerdos durante las reuniones preparatorias y los encuentros exploratorios con las FARC-EP entre 2011 y 2012 (Acosta, 2016).	Ambos con trayectorias profesionales enfocadas en la búsqueda de la paz, la desmovilización y los derechos humanos. Los dos fueron designados como altos comisionados para la PAZ, en periodos distintos.
	Pablo Catatumbo Torres Victoria (Pablo Catatumbo)	Persona autorizada por las FARC-EP y miembro del secretariado de las FARC-EP para ser su vocera en las comunicaciones y reuniones secretas con el Gobierno Nacional establecidas durante la fase de acercamiento, 2010 Y 2011 (Acosta, 2016).	Aquí tenemos parte de su trayectoria como integrante de la Juventud Comunista Colombiana (1968), Movimiento M-19 (mediados de los 70's), comandante y parte del secretariado de las FARC-EP.
	Comunidad internacional Noruega: Dag Nylander y Elizabeth Slaattum  Cuba: Carlos Fernández de Cossio y Abel García	Países garantes del proceso de negociación	Velar para que las reglas de juego en la Mesa de Conversaciones se cumplieran e intermediar en caso de discusiones o conflictos en la misma (BAPP, 2020).

<b>TIPO DE ACTOR</b>	<b>ACTOR</b>	<b>ROL</b>	<b>INTERESES</b>
	Venezuela y Chile	Países acompañantes	Facilitar apoyo logístico, prestar la colaboración que las delegaciones de común acuerdo solicitaran para el proceso y proteger la confidencialidad del proceso (BAPP, 2020).
	Sociedad civil Luis Carlos Villegas	Presidente ANDI	Ser garante de dar tranquilidad al gremio en lo referente a que las políticas económicas y la orientación general de la economía.
Potencial opositor	Álvaro Uribe Vélez	Abanderado de la campaña contra el acuerdo con las FARC-EP.	Está en desacuerdo con lo que considera favorecimientos a los integrantes de las FARC-EP, como no cumplir condenas por sus delitos y su participación en política.
	Alejandro Ordoñez Maldonado	Procurador General de la Nación (16 de enero de 2009-8 de septiembre de 2016)	Presentó una serie de conclusiones relacionadas con la legitimidad del proceso, la correcta aplicación de los instrumentos de justicia transicional sobre los crímenes de guerra, y el sometimiento de una guerrilla diezmada (El nuevo siglo, 2012).
	Sociedad civil José Félix Lafaurie	Presidente de Fedegan	El gremio de los ganaderos ha sido uno de los

TIPO DE ACTOR	ACTOR	ROL	INTERESES
			<p>más afectados por el conflicto en Colombia y ratificó su incredulidad en que el proceso de negociación entre Gobierno y FARC-EP- pueda terminar en la consecución de la paz (El País, 2012).</p>
	<p>Ejército Nacional: General Alberto Mejía.</p>	<p>Comandante del Ejército y de las Fuerzas Militares.</p>	<p>Tenía como misión construir unos planes estratégicos para forzar a las FARC a negociar. Este plan se desarrolló en cinco (5) etapas y se llamaba campaña Espada de Honor (Mejía, 2023).</p> <p>Esta fue una de las herramientas usada por el Estado para para forzar a los miembros de las FARC-EP a negociar. En la fase de dos de la campaña Espada de Honor, se tenía como objetivos: (i) atacar el subsistema de recursos de las FARC-EP, y (ii) atacar sus estructuras como blancos de alto valor estratégico (Mejía, 2023).</p>

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Línea de tiempo





22/03



**Abatido Arquímedes Muñoz Villamil**, comandante militar del comando conjunto central y miembro del Estado Mayor de las FARC-EP.



En el municipio de vista hermosa, Meta, en la **operación armagedón**, **neutralizan a 35 guerrilleros y capturan a 3 más**, integrantes de seguridad del Estado mayor del bloque Oriental.

23/04



**Capturado** en caracas, **Joaquín Pérez Becerra**, miembro de la comisión internacional de las FARC-EP.

31/05



**Capturado** en Venezuela, **Julian Conrado**, integrante del Estado Mayor del Bloque Sur.

02/06



**Abatido Alirio Rojas, alias el Abuelo**, comandante del comando conjunto central de las FARC-EP.

15/07



**Segundo encuentro preparatorio**, en la isla la Orchila, Venezuela.

20/07



**Tercer encuentro preparatorio**, en la isla la Orchila, Venezuela.

2012

22/01



**Cuarto encuentro preparatorio**, en Barónas, Venezuela.

**Inicio de las reuniones exploratorias.**

24-26/02

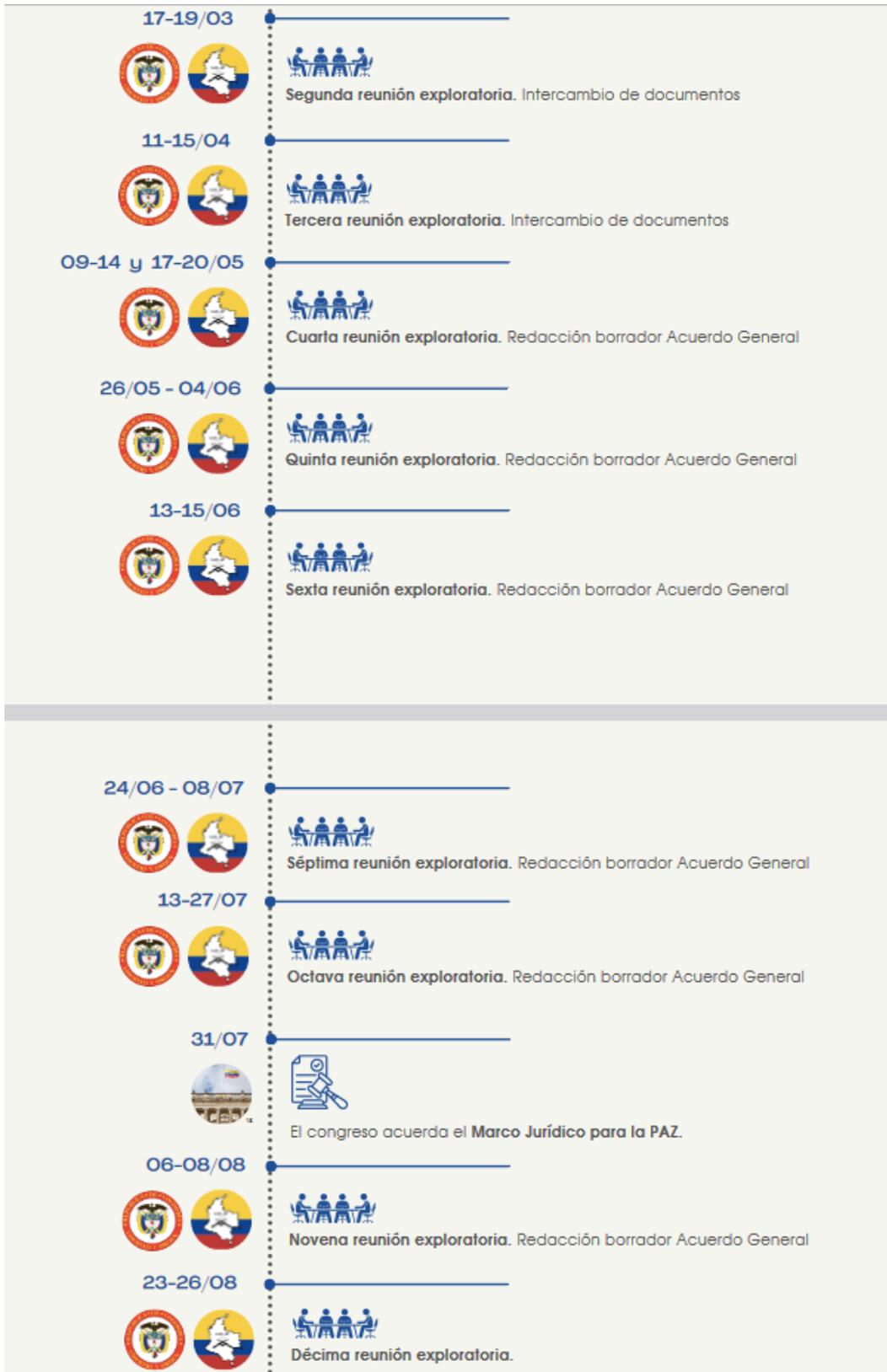


**Primera reunión exploratorio**. Intercambio de documentos

26/02



FARC-EP: Anuncian que **suspenden el secuestro**.



26/08



**Firma del Acuerdo General** para la Finalización del Conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.

Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de asuntos públicos busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

[gobierno.uniandes.edu.co](http://gobierno.uniandes.edu.co)



@GobiernoUAndes