

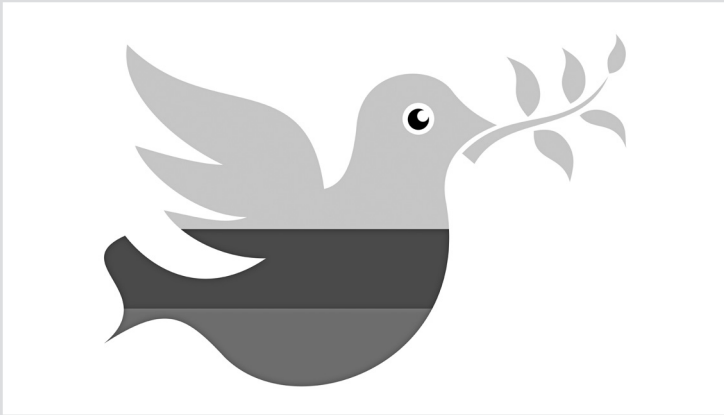
Pactar la paz

NATALIA ROA

Abogada. Directora de Comunicaciones y Alianzas Estratégicas de la Fundación Compaz, y coordinadora de la Biblioteca Abierta del Proceso de Paz colombiano.

AVANCE

El acuerdo de paz alcanzado en 2016 entre el gobierno colombiano y las FARC demuestra que es posible, mediante la negociación, poner fin a un conflicto que ha devastado a un país durante medio siglo. La autora hace balance del proceso. En septiembre de 2012 el presidente Juan Manuel Santos informaba del inicio de las negociaciones. Las partes concertaron una agenda, y durante cuatro años la Mesa de Conversaciones negoció en torno a seis puntos: reforma rural integral; participación política; fin del conflicto; solución al problema de las drogas ilícitas; víctimas; e implementación, verificación y refrendación. Tuvieron, como referencia, dos principios: «nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado»; y negociar como si no hubiera guerra y combatir como si no hubiera negociación. El acuerdo se alcanzó en septiembre de 2016 pero fue sometido a referéndum y el 50,21% de ciudadanos lo rechazó. Las partes renegociaron, alcanzando un nuevo acuerdo, que incorporaba 58 de las 60 propuestas de los voceros del *no*. Trece mil excombatientes entregaron las armas, la violencia disminuyó, se impulsaron proyectos productivos en las zonas afectadas por el conflicto; y la justicia trabajó para satisfacer los derechos de las víctimas, porque uno de los puntos de no retorno en el proceso de paz fue la participación de las víctimas. Desde el inicio se había establecido que ellas estarían en el centro del proceso.



La paz fue posible en Colombia gracias a la negociación

Foto: © Shutterstock

Pero —apunta la autora— «pactar la paz no significa solo acabar la guerra». Es preciso resolver las causas estructurales: pobreza, desigualdad, la falta de presencia del Estado, el narcotráfico, etc. El actual Gobierno no ha demostrado capacidad real para lograr la llamada Paz Total. Desde la firma del Acuerdo, más de 350 excombatientes y casi 1.300 líderes sociales han sido asesinados y disidentes de las FARC han aumentado su control territorial, afectando así a la paulatina reconstrucción del tejido social que se venía logrando, y torpedeando genuinos esfuerzos de paz en las zonas de Colombia devastadas por décadas de violencia. A pesar de todo, las comunidades que sufrieron la guerra tienen sus esperanzas puestas en el Acuerdo. Es imperativo —concluye Natalia Roa— transformar los territorios, acabar con la pobreza y crear condiciones de vida digna para que la paz sea una realidad.

Leer el artículo completo →

El acuerdo de paz alcanzado en 2016 entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP), después de más de 50 años de enfrentamientos, es la demostración de que sí es posible ponerle fin a un conflicto a través del diálogo, de una salida negociada. Pero el hecho de que sea posible no significa que sea fácil.

La historia reciente de Colombia ha estado marcada por la violencia. El conflicto armado se remonta a la década de los sesenta y ha tenido como actores principales a guerrillas, grupos paramilitares y fuerzas militares y de policía. Las cifras son devastadoras: alrededor de nueve millones de víctimas¹, lo que equivale a casi tres veces la población de la ciudad de Madrid; 450.000 muertos²; ocho millones de desplazados, solo para mencionar algunas. La lista de horrores que han ocurrido durante más de medio siglo de confrontaciones es larga y dolorosa: homicidios, secuestros, desplazamientos, desapariciones forzadas, violencia sexual, minas antipersonas, tomas de pueblos y masacres.

El conflicto ha estado en el centro de la agenda nacional durante los últimos cuarenta años y todos los presidentes han intentado ponerle fin, por la razón o por la fuerza.

1 Registro Único de Víctimas, consultado el 18 mayo de 2023, disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

2 Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, consultado el 18 mayo de 2023, disponible en: <https://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

Las FARC-EP eran una guerrilla de origen campesino que llegó a convertirse en el grupo insurgente más antiguo y poderoso del hemisferio occidental.

EL COMIENZO DE LAS NEGOCIACIONES

En septiembre de 2012, el presidente Juan Manuel Santos le informó al país de que su gobierno venía adelantando diálogos exploratorios con la guerrilla de las FARC y que se daría inicio a la fase formal de negociación unos meses después:

«Hace unos días confirmé que habíamos avanzado en unas reuniones exploratorias en el exterior con representantes de las FARC.

Dije que un proceso para terminar el conflicto en mi gobierno sólo sería posible si éste sigue tres principios: aprender de los errores y aciertos del pasado para no crear falsas expectativas; lograr efectivamente el fin del conflicto –no su prolongación–, y no ceder un solo milímetro del territorio nacional».³

El anuncio fue, cuando menos, inesperado. Santos había sido elegido en 2010 con una alta popularidad debido a su exitosa gestión al frente de la cartera de Defensa en el gobierno anterior, habiéndole asestado contundentes golpes a la estructura de esa guerrilla. Esa ofensiva militar se mantuvo durante su gobierno, en el

3 Juan Manuel Santos, «Alocución del Presidente de la República sobre Acuerdo General para la Terminación del Conflicto». Presidencia de la República de Colombia. Consultado el 22 de mayo de 2023, disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904_01.aspx

que se dio de baja, entre otros, al entonces comandante de las FARC-EP, Guillermo León Sáenz, alias *Alfonso Cano*. Más tarde se conocería que, para el momento de la operación contra el veterano guerrillero, el gobierno y la guerrilla ya estaban adelantando conversaciones exploratorias de paz.

Aunque muchos promovían la idea de ganar la guerra aprovechando la superioridad militar que ostentaba el gobierno en ese entonces, Santos aprovechó esa ventaja para llevar a la guerrilla a una mesa de conversaciones. Años antes, siendo ministro de Defensa, un general le había dado un valioso consejo: debía aprender a concebir a los guerrilleros como adversarios a quienes había que vencer, y no como enemigos a quienes había que eliminar. Según el general, los guerrilleros eran también colombianos, hijos de una misma nación con quienes, tarde o temprano, habría que convivir. Santos entendió entonces que era imposible, y además inmoral, pretender acabar a las FARC a sangre y fuego.

La ventaja militar no fue la única condición indispensable para iniciar un proceso de paz con este grupo. Había sido necesario, además, reconocer la existencia de un conflicto armado interno en Colombia, pues sin ese reconocimiento no había espacio para una negociación política, ni se podía aplicar el Derecho Internacional Humanitario. Esto se hizo en el 2011 cuando se aprobó en el Congreso una ley⁴ para reparar a las víctimas del con-

4 Ley 1448 de 2011 mediante la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

flicto y restituir las tierras a los campesinos desplazados por la violencia.

Así, cumplidas esas condiciones y después de un año y medio de trabajo preparatorio y de seis meses de conversaciones secretas en La Habana, Cuba, las partes lograron concertar una agenda para la negociación, denominada

Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Con esa hoja de ruta, en octubre de 2012 finalmente se instaló la Mesa de Conversaciones en Oslo, Noruega, bajo la mirada y el auspicio de la comunidad internacional. Noruega y Cuba serían garantes del proceso, mientras que Chile y Venezuela serían países acompañantes. La Habana sería la sede de los diálogos.

El proceso de paz, que se mediría en meses según Santos, se prolongó durante cuatro años y 52 ciclos de conversaciones alrededor de seis puntos específicos: (i) reforma rural integral; (ii) participación política; (iii) fin del conflicto; (iv) solución al problema de las drogas ilícitas; (v) víctimas; e (vi) implementación, verificación y refrendación.

SENTANDO LAS BASES PARA NEGOCIAR

Las reglas de juego son determinantes en una negociación y el proceso con las FARC no fue la excepción. En primer

Los guerrilleros eran también colombianos, hijos de una misma nación con quienes, tarde o temprano, habría que convivir. Santos entendió que era imposible, y además inmoral, pretender acabar a las FARC a sangre y fuego

lugar, se acogió el principio de que «nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado», supeditando así el éxito de las conversaciones a un acuerdo íntegro sobre los seis puntos de la agenda.

Se decidió además que los puntos se negociarían secuencialmente y no simultáneamente. Esto fue un error porque significó la parálisis de la mesa en los temas más álgidos de la agenda, como cuando se discutieron los puntos de solución al problema de las drogas ilícitas o de víctimas, lo que en últimas demoró demasiado el proceso.

El principio de que nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado se quiso aplicar también a las comunicaciones y al manejo de la información que se haría pública. Pero muy pronto fue evidente la necesidad de replantear ese enfoque. Si bien es cierto que el hermetismo es ideal en una negociación, también es cierto que la opinión pública no da espera. En Colombia, lamentablemente, el vacío de información sobre las negociaciones fue aprovechado por los opositores del proceso, que no dudaron en llenarlo con mentiras y especulaciones, con el fin de obtener réditos políticos, que más adelante darían fruto. Así se evidenció con la victoria del *no* en el plebiscito sobre el acuerdo y la posterior elección de uno de sus opositores como presidente de la república para el periodo 2018-2022.

Otra de las reglas se conocería como la *doctrina Rabin* (en referencia al primer ministro israelí Isaac Rabin entre 1992 y 1995), y consistía en negociar como si no hubiera guerra y combatir como si no hubiera negocia-

ción. No se decretaron ceses al fuego por parte del Gobierno, garantizando la posibilidad de seguir ejerciendo presión militar sobre la guerrilla. Era una práctica útil en la negociación, pero difícil de justificar a la sociedad colombiana. Uno de los momentos más críticos durante el proceso fue cuando murieron once militares y veinte más resultaron heridos por un ataque que la guerrilla les propició cuando estaban durmiendo en una instalación deportiva en una vereda en el departamento de Cauca. Algunas semanas después el Gobierno bombardeó un campamento de las FARC y murieron 26 guerrilleros. Esa era la guerra que justamente se quería acabar con las negociaciones.

Uno de los puntos de no retorno en el proceso de paz fue la participación de las víctimas, según lo han reconocido los propios negociadores. Desde el inicio se había establecido que ellas estarían en el centro del proceso

EL LARGO CAMINO HACIA LA PAZ

Uno de los puntos de no retorno en el proceso de paz fue la participación de las víctimas, según lo han reconocido los propios negociadores. Desde el inicio se había establecido que ellas estarían en el centro del proceso. Así, varias delegaciones de víctimas de distintos actores del conflicto viajaron a La Habana para hablar con las partes, contar sus historias y, en la mayoría de los casos, pedirles que no desistieran en la búsqueda de la paz, pues no querían que otras personas sufrieran lo que ellas habían sufrido.

Otro aspecto determinante fue la participación de militares activos en la mesa de negociaciones, quienes, junto a algunos miembros del ala más guerrerista de las FARC, se encargaron de coordinar no solo el cese al fuego bilateral y definitivo, sino también la dejación de las armas y la desaparición del grupo armado.

Finalmente, en agosto de 2016, las delegaciones del gobierno y de las FARC anunciaron que habían concluido las negociaciones y que todo estaba acordado. El *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* se firmó el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena y fue sometido a la refrendación popular el 2 de octubre mediante un plebiscito en el que, contra todo pronóstico, el 50,21% de ciudadanos votó *no* y el 49,78% votó *sí*.

Ante eso, y teniendo en cuenta todo lo que estaba en riesgo, Santos convocó a un gran diálogo nacional al que invitó a los voceros del *no* y del *sí* para que aportaran sus propuestas con miras a conseguir un mejor acuerdo. Durante más de un mes se sostuvieron reuniones con distintos representantes políticos, de gremios, iglesias, organizaciones de la sociedad civil, entre muchos otros, que estaban a favor y en contra. Mientras tanto, las plazas, parques y calles de Colombia se llenaron de personas, especialmente jóvenes, que exigían «¡acuerdo ya!».

Con los insumos producto del gran diálogo nacional y el impulso de la ciudadanía, las partes regresaron a La Habana a renegociar lo pactado y alcanzaron un acuerdo semanas más tarde. Así, el 24 de noviembre de 2016 se

firmó en Bogotá nuevamente el Acuerdo de Paz, que incorporaba, entre otras, 58 de las 60 propuestas de los voceros del *no*.

Menos de un año después, alrededor de 13.000 excombatientes habían completado la dejación de armas y transitaban hacia la vida civil. Las FARC-EP, la guerrilla más antigua y poderosa del hemisferio occidental, habían desaparecido.

Entre 2018 y 2022, el Gobierno no ejecutó la estrategia para copar los territorios previamente ocupados por la guerrilla, permitiendo así que otros grupos armados tomaran el control

¿BASTA CON PACTAR LA PAZ?

Pactar la paz no significa solo acabar la guerra, sino generar las condiciones para que no se repita. El conflicto colombiano, que ha azotado con mayor intensidad las zonas rurales, se originó a raíz de la pobreza, la desigualdad, la exclusión política, la falta de presencia del Estado y el narcotráfico, entre otros. El acuerdo de paz buscaba resolver esas causas estructurales por el bien del país, no como un favor a las FARC.

Pero la paz en el papel no es suficiente, es apenas el primer paso. Colombia ha venido avanzando lentamente en la construcción de paz. La violencia disminuyó drásticamente; muchos lugares que antes estaban vetados se convirtieron en destinos turísticos; se impulsaron proyectos productivos en las zonas afectadas por el conflicto; entró en funcionamiento el sistema integral de justicia con el fin de satisfacer los derechos de las víctimas; se cons-

truyeron 16 programas de desarrollo con enfoque territorial para transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

Todo esto a pesar de la poca voluntad política del gobierno entre 2018 y 2022, que se limitó a implementar el acuerdo a medias: no ejecutó la estrategia para copar los territorios previamente ocupados por la guerrilla, permitiendo así que otros grupos armados tomaran el control; desfinanció el programa de sustitución de cultivos de uso ilícito; descuidó la agenda legislativa que comprendía reformas cruciales.

Aunque el gobierno actual ha anunciado su intención de implementar el acuerdo con las FARC, así como de lograr lo que ha denominado la *Paz Total* con los demás actores armados, lamentablemente no ha demostrado capacidad real para lograrlo, ni para implementar una política de seguridad efectiva.

Mientras tanto, el recrudecimiento de la violencia en el país es preocupante. Desde la firma del Acuerdo, más de 350 excombatientes y casi 1.300 líderes sociales han sido asesinados. Recientemente, disidencias de las FARC (compuestas por un grupo que nunca hizo parte del proceso y por otro grupo que lo traicionó) y bandas criminales han aumentado su control territorial, afectando así a la paulatina reconstrucción del tejido social que se venía logrando y torpedeando genuinos esfuerzos de paz en los territorios.

A pesar de todo, las comunidades que sufrieron la guerra tienen sus esperanzas puestas en el Acuerdo y por ellas

es imperativo redoblar esfuerzos para transformar los territorios, acabar la pobreza y la desigualdad y crear condiciones de vida digna en todos los rincones del país. Solo así la paz será, por fin, una realidad. ■