



[Inicio>](#)

[Versión imprimible](#) |        0

Visitado 3606 veces

[Blog Elcano](#)

[Observatorio
Imagen de
España](#)

[ÁREAS ▾](#)

[Política
Exterior
Española](#)

[Europa](#)

[América Latina](#)

[Mediterráneo y
Mundo Árabe](#)

[Asia-Pacífico](#)

[EEUU-Diálogo
Transatlántico](#)

[África
Subsahariana](#)

[Economía
Internacional](#)

[Cooperación
Internacional y
Desarrollo](#)

[Energía](#)

[Seguridad y
Defensa](#)

[Terrorismo
Internacional](#)

[Imagen
Exterior de
España y
Opinión Pública](#)

[IEPG](#)

[Lengua y
Cultura](#)

[Demografía y
Migraciones
Internacionales](#)

Los diálogos de paz en Colombia, avances y prospectiva

Erika Rodríguez Pinzón
ARI 18/2014 - 21/3/2014

Tema: ¿Cuál es el escenario político de los Diálogos de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC? ¿Qué impacto tienen los resultados de las elecciones legislativas y la campaña para las presidenciales? ¿Cuáles son los avances y desafíos de la agenda?

Resumen: Este análisis revisa el desarrollo de las negociaciones entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), prestando atención al marco político en el que se desarrolla el proceso. En la primer parte se revisan las bases sobre las cuales el gobierno diseñó la negociación, así como el respaldo político que ha necesitado para iniciarla. También se contempla el impacto del resultado de las elecciones legislativas de marzo, y el de la campaña para las presidenciales en mayo. En la segunda parte se recogen los acuerdos que se han alcanzado y los acuerdos pendientes y sus implicaciones. Finalmente se señalan otras consideraciones que deben tenerse en cuenta para avanzar hacia la paz en Colombia.

Análisis

Condiciones y marco político de la negociación

En los casi 50 años de confrontación en Colombia han tenido lugar varios procesos de negociación. Los más recientes fueron los Diálogos del Caguán con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (1998-2002) y el proceso de paz que condujo a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (2002-2006). Estos procesos han dejado importantes lecciones y sirven de base para un nuevo intento de acercamiento entre las guerrillas y el gobierno.

No debe desconocerse que el cambio en la estrategia militar y la intensificación de la presencia militar en el territorio también han impulsado a la guerrilla a la mesa de negociación. Se demostró que, aunque no esté vencida, no es posible alcanzar el poder por medio de las armas.

En noviembre de 2012, el gobierno de Colombia y las FARC iniciaron conversaciones de paz en La Habana. La apuesta del presidente Santos intentó desde el inicio diferenciarse de los anteriores procesos de negociación estableciendo algunas pautas:

1. No decretar una tregua previa: la ciudadanía y la oposición no permitirían disminuir la presión militar sobre la guerrilla o concederle beneficios. Este requisito se justifica por los desmanes cometidos por la guerrilla en la zona de distensión que se les otorgó durante los Diálogos del Caguán.
2. Limitar los actores invitados a la mesa de diálogo: participan exclusivamente las comisiones de negociación y solo dos países han intervenido como mediadores de forma activa en el proceso. Además, la elección de estos países responde a un interés estratégico. Por un lado aporta legitimidad, al contar con el aval de un país modélico como Noruega, y por otro lado aporta viabilidad al contar con un escenario que la guerrilla considera ideológicamente cercano y seguro, Cuba.
3. Crear un marco legal: anticipando posibles problemas legales para la implementación de lo que se acuerde, el presidente Santos impulsó el Marco para la Paz que le aseguraba una base legal para la negociación.
4. Reconocimiento integral de las víctimas: en junio de 2011, con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el gobierno dio muestras de buena voluntad y se desmarcó de la política del ex presidente Uribe. Con esta ley se reconoce y regula el derecho a la verdad y reparación de las más de 5 millones de víctimas del conflicto. De forma muy relevante, se reconocen las víctimas de los agentes del Estado.

Marco político

Para iniciar el proceso de negociación, y mantener su viabilidad, el presidente Santos no sólo creó unas bases para el diálogo con la guerrilla, sino que también se apoyó en un entorno político favorable en el Congreso de la República. Tras su elección formó la "Mesa de Unidad Nacional", una alianza de cuatro partidos (La U, Liberal, Conservador y Cambio Radical) que constituía el 76,5% de los votos del Senado. Esto le aseguraba la mayoría parlamentaria para sus principales proyectos, entre ellos la paz.

Aunque es difícil decir cuál es la duración adecuada de la negociación, el mandato de Santos está llegando a su fin, y los diálogos aún no han producido un acuerdo definitivo. El problema, previsible, es que las negociaciones se han extendido hasta coincidir con las elecciones legislativas, primero, y presidenciales después, convirtiendo al Diálogo de Paz en un tema electoral.

Las elecciones legislativas del pasado 9 de marzo han dejado un resultado complejo. Por un lado se ha mantenido la opinión mayoritaria favorable al proceso de Diálogo, con un 70% del Congreso distribuido entre liberales, Partido de La U, algunos conservadores y partidos progresistas. Esto permite que la negociación continúe y da viabilidad a la ratificación legislativa de los acuerdos. Sin embargo, el resultado no es del todo favorable para la estrategia de Santos. Su partido, La U, fue el que perdió una mayor cantidad de curules (ocho). Su adversario y opositor al proceso de paz, el Centro Democrático, liderado por el ex presidente Uribe, debuta en el Congreso con 19 senadores y se convierte en la segunda fuerza política. A este escenario se suma la división entre los conservadores, algunos proclives a Uribe, por lo que no podrá contar con el voto unificado de la bancada.

El presidente se verá obligado a negociar con cada uno de los senadores conservadores las grandes reformas legales que son relevantes para la implementación de los acuerdos y base de su programa de gobierno (salud,

educación y justicia). Esto significa pagar importantes costes políticos para sacar adelante cualquier proyecto de ley en el marco del post-conflicto.

De cara a las presidenciales, la situación es difusa. Santos parece contar con capital suficiente para ganar (en segunda vuelta) aunque, sin embargo, la capacidad electoral del Centro Democrático puede dar una sorpresa. Ante una eventual victoria de este partido, el Proceso de Diálogo tendría poco futuro, a pesar de los acuerdos que se hayan alcanzado. En este contexto, la campaña electoral ha profundizado un clima de polarización social entre la salida negociada y quienes afirman que es posible “ganar” militarmente la contienda, y que la negociación actual garantiza la impunidad a la guerrilla.

Santos ha mantenido la negociación muy alejada de la sociedad civil y favorece el discurso opositor al no explicar con claridad cómo se negocia y cuáles son los costes legales y jurídicos que considera viable asumir. Falla, asimismo, al no incentivar el compromiso de las élites políticas y económicas demostrándoles que “invertir” en la paz tendrá repercusiones económicas y sociales. De hecho, los investigadores sugieren que un acuerdo de paz aumentaría directamente el PIB entre uno y dos puntos, sin contar con otros incentivos económicos indirectos.

Agenda de negociación, pactos alcanzados y acuerdos pendientes

Los avances de la negociación han sido significativos, pues nunca antes se había avanzado tanto. Sin embargo, como ha señalado Santos desde el inicio de la negociación: “Nada está pactado hasta que todo esté pactado”. Esto significa que los acuerdos parciales sólo tienen validez dentro del conjunto del proceso y su culminación. Asimismo, condiciona las ofertas que hace el gobierno en términos de políticas públicas, participación política y justicia transicional a que la guerrilla también pacte sus compromisos.

Con dicha condicionalidad como base se lanzó el “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” que definen los cinco puntos a discutir: (1) política de desarrollo agrario integral; (2) participación política; (3) fin del conflicto; (4) solución al problema de las drogas ilícitas; y (5) víctimas. Hasta ahora sólo se han conseguido acuerdos en los dos primeros puntos, y la negociación para acordar los restantes no se suspenderá durante la campaña electoral para la presidencia.

Desarrollo agrario

En mayo de 2013 se anunció el primer acuerdo “hacia un nuevo campo colombiano. Reforma rural integral”, que contiene una hoja de ruta en materia de políticas para el desarrollo rural. El primer acuerdo sobre el tema rural demuestra el compromiso de las partes con la negociación. Las FARC nacieron y mantienen su base en zonas de colonización tardía, en las que se concentra la mayor pobreza. Llegaron a la negociación con un planteamiento viable, sin exigencias de orden revolucionario, lo cual es positivo. Conseguir beneficios para los campesinos, tanto en la propiedad de la tierra como en el reconocimiento de los derechos civiles y laborales, acerca a la guerrilla a su base social.

El gobierno, por su parte, se comprometió a lograr un complejo equilibrio entre intereses económicos legítimos, derechos sociales y protección medioambiental frente a las presiones de los acaparadores y delincuentes.

Entre otras cosas, el Estado prometió emprender un programa de legalización de tierras, un compromiso significativo en un país caracterizado por la informalidad en la tenencia de la tierra. En Colombia, de cada dos pequeños campesinos sólo uno tiene derechos formales sobre su explotación.

La informalidad facilitó durante años el robo de tierras, erosionando la base fiscal y convirtiéndose en un factor más de retraso para el campo colombiano al impedir el desarrollo de un mercado de tierras. Igualmente dificulta las inversiones en el sector productivo, los préstamos agrarios y hasta la focalización de los programas sociales.

Participación política

En la discusión del acuerdo alcanzado en noviembre de 2013 se ponía sobre la mesa la legitimidad social que defienden tener las FARC en los territorios en los que operan, mientras que a la vez se debatieron las bases de la representación política.

El acuerdo tiene tres grandes implicaciones. Primero, crea un estatuto de la oposición garantista, que evite el juego sucio contra la oposición. Segundo, permite a la guerrilla, una vez “desarmada”, la participación política a través de la figura de “movimiento político”. En lugar de una estructura de partido, la guerrilla apuesta por generar una movilización social sobre demandas concretas. Tercero, designa a determinados territorios del país, los especialmente afectados por el conflicto, como “circunscripciones transitorias especiales de paz”, donde se podrán elegir de forma temporal Representantes a la Cámara (Senadores), propios para estas circunscripciones.

Este último punto merece una explicación más detallada: Las FARC no son, ni han sido, una guerrilla popular. Nacionalmente difícilmente ganarían elecciones, pero han ejercido y ejercen formas de representación y de regulación social en ciertas zonas limitadas en las que el Estado no opera plenamente. Ésas serían las “circunscripciones especiales”. Allí la guerrilla podría demostrar el respaldo local que dice tener.

El segundo acuerdo contiene varios aspectos positivos: El gobierno (por lo menos una parte) ha dejado de operar en la lógica de Guerra Fría. Esto significa, que la oposición, incluso la extrema, es aceptada, siempre que sea por cauces políticos. Además, acepta que la participación política vaya más allá de los partidos, al reconocer los movimientos sociales (que son mucho más extensos y diversos de los que la guerrilla dice representar).

Históricamente la guerrilla se vinculó a los movimientos, en buena parte minándolos con su lógica militarista para intentar movilizarlos en su favor. La constitución de las FARC como un movimiento político le obligará a demostrar su verdadera capacidad para canalizar demandas sociales a través de la política.

Sin embargo, no debe olvidarse que el problema de la violencia política en Colombia no se limita al conflicto guerrillero. Los datos provistos por un informe de la Misión de Observación Electoral de las elecciones de 2011 mostraban que en más de la mitad de los municipios donde se presentaron hechos de violencia (147 actos violentos, de los cuales 27 fueron homicidios) no había presencia de guerrillas o bandas criminales. La violencia política en Colombia es, por tanto, un fenómeno mucho más complejo y puede minar el post-conflicto.

Puntos de negociación pendientes

De la agenda propuesta quedan aún algunos puntos que están siendo discutidos en La Habana: narcotráfico, víctimas, y desmovilización y reintegración. Una vez se consigan acuerdos se pasará a su implementación y formalización.

Narcotráfico

El narcotráfico es uno de los temas centrales de la negociación. A pesar de las profundas relaciones entre

narcotráfico y conflicto, éste no es el origen de la guerra, ni es exclusivamente consecuencia de la misma. Les unen sus orígenes comunes en la situación de desigualdad y pobreza en el campo y el papel que han ejercido los actores armados (guerrillas y paramilitares) como traficantes.

No se esperan cambios radicales en la política antidrogas producto de la negociación. En este sentido, el margen de maniobra es estrecho. A pesar de la reducción de los fondos antidrogas estadounidenses prevista para 2015, sigue imponiéndose el criterio internacional de represión a la oferta. Sin embargo, un eventual acuerdo entre las FARC y el gobierno tendría dos impactos. Por un lado, en la "política de desarrollo alternativo" y la política de desarrollo rural; y, por el otro, en cuanto a la participación de las FARC en el narcotráfico y su papel en la política de erradicación. A esto se podría sumar el final de la erradicación por aspersión aérea, tan nociva para la población y la agricultura.

La cuestión radica en que el gobierno se comprometa a hacer una fuerte inversión en el sector agrario. Estimular las condiciones que permitan una economía rural lícita es por supuesto indispensable, pero esto requiere tiempo, voluntad en todos los niveles políticos y, sobre todo, coherencia y coordinación de políticas públicas. La ausencia de todos o alguno de estos requisitos ha hecho imposible, hasta ahora, mostrar una relación directa entre programas de desarrollo alternativo y reducción de cultivos ilícitos.

En cuanto a la responsabilidad de las FARC es probable que no reconozcan más que el cobro de impuestos de "gramaje", es decir, lo relacionado con el cultivo y nada respecto al tráfico. De cualquier forma, a pesar de que las FARC se han involucrado cada vez más en los eslabones intermedios del tráfico de ilícitos, y deben responder por ello, sólo son un actor más. Su desaparición no necesariamente va a cambiar la dinámica del narcotráfico, y seguramente su lugar será ocupado rápidamente por otro grupo de traficantes. El reto del post-conflicto es evitar una *pax mafiosa*.

Victimas

En este tema hay preceptos no negociables: derecho a la verdad, justicia, reparación y la garantía de no repetición. El problema está en establecer los mecanismos a través de los cuales se cumplan y en conseguir los recursos necesarios, que, al inicio del mandato de Santos, se estimaban en 27.000 millones de dólares. Tanto la financiación como la verificación de este punto pueden requerir del aporte internacional.

Como ya se señaló, el gobierno hizo el primer gesto de buena voluntad a través de la Ley de Víctimas que estableció los mecanismos legales de reparación. La guerrilla, por su parte, reconoció en agosto de 2013 que su acción también había causado víctimas. Es este un cambio importante en su discurso que insistía en que ellos no eran victimarios sino víctimas.

La mayor amenaza a la implementación del acuerdo es la existencia de grupos criminales (BACRIM) que han asesinado a numerosos representantes de los movimientos de víctimas. Sin la presencia de las FARC y en el marco de un proceso de verdad y reparación, podrían endurecer sus acciones para evitar que se les señale por delitos o se demande la restitución de tierras en su poder.

Justicia transicional y cierre de la negociación

El tema más difícil, si cabe, de la negociación es la justicia transicional y la reincorporación a la vida civil de los guerrilleros. Desde luego, la gravedad de los delitos cometidos por la guerrilla –el terrorismo, el uso de minas antipersonales y el narcotráfico– deben tener algún castigo que resista el escrutinio de la Corte Penal Internacional.

El Marco para la Paz estableció las bases formales para que pueda darse el proceso legal, pero aún es difícil saber hasta dónde está dispuesto el Secretariado de las FARC a asumir sus responsabilidades. Hasta que no haya más avances en la mesa es difícil especular al respecto.

Finalmente, habrá que decidir cómo refrendar legalmente los acuerdos que produzca la Mesa de Diálogo. La Guerrilla ha defendido la creación de una Asamblea constituyente en la que ellos recibirían una representación determinada. Este mecanismo tiene el riesgo de otorgar a la guerrilla desmovilizada un papel sobredimensionado en la representación política. La democracia colombiana, a pesar de sus imperfecciones, no puede adjudicar decisiones fundamentales a un grupo que no ha sido elegido popularmente.

El gobierno, por su parte, insiste en un referendo, que inicialmente preveía realizar el mismo día de las elecciones. Esta opción, viable legalmente, es sin embargo una apuesta arriesgada políticamente. Los opositores al proceso podrían movilizar a una gran cantidad de los electores en contra de los acuerdos. Asimismo, si se votaran por separado los diferentes puntos del acuerdo, podría correrse el riesgo de que algunos de ellos no sean refrendados, poniendo en aprietos el conjunto de la negociación.

Conclusiones: Aunque el proceso de paz sigue siendo apoyado de forma mayoritaria por el Congreso, el presidente ha salido algo debilitado de las elecciones legislativas. Llegar a acuerdos será más costoso y esto puede tener una incidencia negativa.

Alcanzar la paz no se restringe a conseguir acuerdos con las FARC. Hace falta un entorno político favorable y afrontar los desafíos a la implementación de los compromisos. Además, es necesario plantearse cómo se va a involucrar la población civil en el proceso de post-conflicto y cómo se va a reconstruir el tejido social y permitir la reintegración de los excombatientes.

Por lo pronto, los resultados del Barómetro de las Américas a mediados de 2013 muestran que el 53,7% de los colombianos es favorable al proceso de Paz con las FARC. Sin embargo, ante la pregunta "¿Debe el gobierno garantizar que los miembros de las FARC que se desmovilicen puedan participar en política?", sólo el 18,3% de los colombianos está de acuerdo. Las implicaciones de una paz negociada son aún impopulares.

El gobierno tiene que ser capaz de explicar a la sociedad, los empresarios, la elite política y la comunidad internacional que para conseguir la paz y sus beneficios es necesario hacer inversiones a mediano y largo plazo. La justicia transicional y un cambio radical en la política social son parte de esas inversiones. Asimismo, hace falta un pacto político que supere la dialéctica entre negociar o luchar para concentrarse en construir en la reconstrucción de la institucionalidad, el Estado de Derecho y la democracia.

Erika Rodríguez Pinzón

Coordinadora del Panel de América Latina OPEX en la Fundación Alternativas