

El fin del conflicto interno en Colombia: Perspectivas de Paz con las FARC y más allá*

Por Matt Ince y Andrei Gómez-Suárez

28 de febrero 2013

Resumen Ejecutivo

Desde octubre de 2012, el gobierno de Juan Manuel Santos y representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han estado buscando una solución negociada a casi medio siglo de conflicto armado en Colombia. Lanzada en Oslo, la negociación se trasladó posteriormente a La Habana, donde todavía está en curso. El ritmo de las conversaciones de La Habana y la dinámica del conflicto armado en Colombia durante los primeros tres meses de las conversaciones de paz entre Santos y las FARC, sugieren que a pesar de serios desafíos, es probable que los actuales intentos de poner fin al conflicto armado entre las partes sean exitosos. Las razones de tal optimismo se basan (1) en el hecho de que ambas partes han reconocido que han encontrado un terreno común en temas espinosos, como el tráfico de drogas y el desarrollo rural; (2) los dos meses de alto al fuego unilateral ofrecido por las FARC han aplacado parcialmente la preocupación por la fragmentación del grupo; y (3) las acciones del conflicto armado han afectado sólo marginalmente las negociaciones de La Habana. Sin embargo, la continuación del conflicto armado, el cual da prioridad a la demostración de fuerza militar en ambos lados, fomenta las alianzas entre algunos frentes de las FARC y actores criminales y permite a sectores derechistas de la sociedad colombiana sacar provecho de los ataques militares de las FARC. A pesar del optimismo medido, las conversaciones de paz de Santos y las FARC son un proceso dinámico y altamente incierto. Por lo tanto, el establecimiento de un acuerdo de paz integral no está de ninguna manera garantizado.

Seis razones para ser optimistas

- 1) **La disposición de líderes de las FARC para participar en las negociaciones demuestra que han comprendido que su agenda para el cambio social no puede lograrse a través de la lucha armada exclusivamente** y que, en la situación actual, continuar la lucha armada probablemente resultará en la disminución adicional de su poder militar. Aunque de ninguna manera una fuerza derrotada, las FARC están bastante más debilitadas que hace una década, su pie de fuerza se ha reducido considerablemente, hoy en día se estima que cuenta con aproximadamente 8.000 miembros (un número muy inferior si se compara los 20.000 miembros que tenía a finales de 1990). También han perdido la iniciativa estratégica, después de haber sido expulsados de varios centros urbanos a las zonas periféricas del país.
- 2) **La situación internacional es más conducente a la paz que en procesos de paz anteriores.** Cuba y Venezuela están alentando a las FARC para que siga el camino de la paz. En particular, la relación más constructiva que Santos y el presidente venezolano Hugo Chávez han reactivado ha contribuido a que las FARC estén en la mesa de negociaciones. Más allá de América Latina, la decisión del presidente Santos de negociar el fin del conflicto con las FARC ha sido apoyada por países como Noruega, Estados Unidos, España y el Reino Unido.

*Este informe se ha elaborado tras un encuentro entre policy makers y académicos llevado a cabo en RUSI el lunes 28 de enero de 2013, que discutió muchos de los temas tratados en este documento (véase el anexo para la lista de participantes). El análisis contenido en este documento informativo, sin embargo, no refleja necesariamente las opiniones de RUSI, SCSR y los participantes en el evento antes mencionado.

- 3) Debido a su mejor situación económica, **Colombia se encuentra en una mejor posición para financiar programas sociales y de desarrollo de infraestructura y las reformas agrarias.** Por lo tanto, si se compara con la década de 1990, el Estado colombiano está mejor equipado para ofrecer los términos y condiciones de un posible acuerdo de paz con las FARC. La reciente Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras también han proporcionado una buena base para un proceso de negociación exitoso, ya que, a diferencia de anteriores negociaciones de paz, el gobierno ahora tiene 3 millones de hectáreas en su poder para poner en práctica la reforma agraria.
- 4) **Varias declaraciones de prensa de las FARC y los negociadores del gobierno colombiano resaltan el hecho de que han encontrado un terreno común en relación con el desarrollo rural y las drogas ilícitas.** El gobierno colombiano está buscando pasar una ley anti-drogas este año, que contemplaría autorizar zonas especiales para el cultivo de determinados cultivos, actualmente registrados como ilegales, con fines medicinales, algo que sería compatible con los intereses de largo plazo de las FARC respecto al manejo del campo colombiano. Dichas declaraciones indican que las demandas de las FARC también se han modificado ligeramente, pasando de posiciones absolutistas a posiciones más moderadas. Por ejemplo, mientras las FARC anteriormente se oponían a la existencia de los latifundios, ahora se oponen a aquellas extensiones de tierra improductivas y subutilizadas.
- 5) La cohesión de las FARC durante el reciente alto al fuego unilateral (realizado del 20 Nov 2012 al 20 Ene 2013) sugiere que **El Secretariado sigue ejerciendo control sobre una gran parte de la organización.** Lo anterior indica que, la posibilidad de que emerjan disidencias es más limitada y que la mayor parte de la organización podría estar inclinada a desmovilizarse después de una eventual firma de un acuerdo de paz. El alto al fuego unilateral apunta a demostrar que la cohesión interna del grupo es más fuerte que lo que previamente se pensaba.
- 6) Pese a la evidencia de que algunos elementos del crimen organizado mantienen estrechas relaciones con las agencias de seguridad en Colombia, **los recientes esfuerzos del gobierno para implementar mecanismos anticorrupción sugieren que ahora es más difícil ocultar sí miembros de las fuerzas armadas deciden respaldar a los grupos paramilitares o sí deciden desviar recursos a grupos privados para que tomen la ley en sus propias manos.** La Ley 1474 de 2011, por ejemplo, ha resultado en varias iniciativas contra la corrupción. Además, Colombia tiene un presupuesto de defensa transparente y accesible al público, un marco legal que regula los nombramientos y ascensos del personal, y la legislación relativa a los sobornos transnacionales. Además, menos del 1 por ciento del presupuesto de defensa colombiano se gasta en objetos secretos, la auditoría de las cuentas del sector de seguridad es transparente, y - por ley - no hay gastos fuera de presupuesto.

Cuatro desafíos para la paz

Independientemente de este contexto político favorable, no está garantizado que el proceso de paz pueda poner fin al conflicto interno de Colombia. Varios obstáculos persisten, los cuales podrían impedir que se alcance un acuerdo integral y que éste sea implementado posteriormente.

- 1) A pesar de la cohesión de las FARC durante el reciente alto al fuego, **todavía existe la posibilidad que las negociaciones resulten en cierta fragmentación dentro de las FARC.** Estas preocupaciones se basan en una serie de temas, incluyendo el número creciente de alianzas entre algunos frentes de las FARC y las llamadas Bandas Criminales o BACRIM. Las facciones de las FARC que parecerían menos decididas a desmovilizarse son aquellas cuyos intereses están vinculados con el comercio ilegal de drogas y otros mercados ilícitos. Un estudio general de fuentes abiertas de inteligencia sugiere que al menos trece de los sesenta y siete de los frentes activos de las FARC están involucrados en el tráfico de drogas - incluyendo los frentes 33º y 10º operando en el nororiente del país, los frentes 16º, 15º y 1º en el oriente, los frentes 29º y 48º en el suroriente, el frente 30º en el

occidente, los frentes 18º, 57º y 36º en el noroccidente, y el frente 6º al suroccidente, y el frente 44º en el oriente. Entre éstos, es ampliamente reconocido que los frentes 48º, 29º y 30º han establecido conexiones con las BACRIM y grupos transnacionales del crimen en América Central y en otras partes de América del Sur. También se sabe que la mayor fuente de los ingresos del Frente 36º proviene ahora de su participación en la minería ilegal.

- 2) A pesar de las mejores perspectivas económicas de Colombia y la introducción de leyes destinadas a indemnizar a las víctimas, **existen dudas de sí el gobierno de Santos tiene la capacidad para llevar a cabo reformas significativas en materia de propiedad y uso de la tierra.** El primero de ellos está directamente relacionado con la estrategia económica de Santos (que se basa principalmente en las industrias extractivas y supone la venta o arrendamiento de grandes extensiones de tierras a los grandes terratenientes y las grandes empresas multinacionales), y si esta estrategia es compatible con la reforma agraria y el plan de desarrollo rural. Por otra parte, si el gobierno propusiera un cambio sustancial, por ejemplo en la forma en que la tierra se utiliza, es probable que muchos propietarios se opongan. Las elites regionales de línea radical - propietarios de latifundios - que creen que el conflicto todavía se puede ganar militarmente, podrían estar en contra de cambios sustanciales. El que Santos sea capaz de convencer a esas élites regionales de aceptar cierto grado de reforma y no tomar la ley en sus propias manos (mediante el patrocinio de paramilitarismo) es un reto bastante serio.
- 3) El gobierno de Santos enfrenta el gran reto de **establecer mecanismos apropiados de Justicia Transicional que sean aceptados por las FARC, al mismo tiempo que deben cumplir con los marcos jurídicos internacionales y nacionales, y de ser lo suficientemente éticos para que cumplan con suficiente aceptación del público en Colombia.** Por ejemplo, ciertas formas de amnistías no son legítimas para determinados crímenes, pero otras pueden estar en línea con las normas internacionales generalmente aceptadas del derecho penal. Por lo tanto, las negociaciones actuales son mucho más difíciles que los procesos de paz anteriores, debido a la presencia de la Corte Penal Internacional, los cambios en el derecho penal internacional y el derecho interno colombiano. Todo esto hace más difícil ofrecer amnistías y participación política. Por otra parte, la presión de la sociedad civil (local y global) en contra de la impunidad restringe el número de herramientas que el gobierno tiene a su disposición para incentivar la desmovilización.
- 4) Si se alcanzara un acuerdo con las FARC, se pondría a prueba **la capacidad del gobierno Santos de salvaguardar las garantías políticas para desmovilizados de las FARC que deseen ser parte del sistema político.** Esto se refiere sobre todo al derecho y la garantía del ejercicio de la oposición política para los grupos que ya existen y para los grupos que pudieran crearse en el futuro, el diseño de los mecanismos democráticos para que la población civil participe en la política, y el diseño de medidas efectivas que impacten en la formulación de políticas públicas locales, regionales y nacionales. A lo largo del proceso actual, los miembros de las FARC, sin duda, recuerdan experiencias anteriores, sobre todo el asesinato de más de 3.000 miembros y simpatizantes de la Unión Patriótica - el partido político lanzado por las FARC en 1985, pero que se mantuvo en la política después de que las FARC se retiraran del partido en 1987.

Seis recomendaciones: equilibrando los desafíos y construyendo un camino seguro hacia la paz

Llegar a un acuerdo de paz con las FARC es un requisito esencial para enfrentar los problemas más grandes de Colombia, como son la pobreza, la desigualdad, la corrupción política y la maquinaria gubernamental ineficiente. Dichos problemas seguirán impidiendo que el país logre alcanzar su máximo potencial en el futuro cercano tanto a nivel nacional como internacional. Las siguientes recomendaciones buscan ayudar a evitar que un acuerdo integral de paz con las FARC se quede corto en la etapa de implementación. Si se

toman en serio, estas recomendaciones podrían liberar tiempo y recursos para que el gobierno colombiano pueda centrarse en la reducción de otras fuentes, sin duda más urgentes, de violencia e inseguridad.

- 1) **El gobierno de Santos tendrá que asegurar que los esfuerzos por llegar a un acuerdo político con las FARC sean complementados por una lucha integral contra las BACRIM.** Esta lucha debe enfocarse en dismantelar las redes criminales, la mejora de los derechos de las víctimas y presionar su rendición. Un buen lugar para empezar sería el fortalecimiento institucional para asegurar que las agencias estatales cuenten con los recursos e incentivos necesarios para investigar y procesar toda la gama de delitos cometidos por las BACRIM y sus vínculos con agentes del estado. Dicha capacitación debe empezar en las zonas del país más afectadas. Un enfoque más integrado para enfrentar a las BACRIM también podría implicar una re-evaluación de la forma en que el gobierno clasifica estos grupos en relación con el conflicto interno de Colombia. Esto contribuiría a revelar las conexiones entre actores legales e ilegales en los ámbitos regional y nacional, en vez de negar este tipo de conexiones y centrarse exclusivamente en dar a conocer las alianzas oportunistas entre los actores ilegales (incluidas las FARC). Así, el gobierno podría reconocer la gravedad de las violaciones de derechos humanos cometidos por estos grupos (incluidos los desplazamientos forzados y asesinatos en masa) para actuar eficientemente, y que a sus víctimas se les otorgue acceso a los mecanismos de la justicia.
- 2) Para asegurar que el proceso de paz cuente con la aceptación pública suficiente, también **será necesario lograr la participación constructiva de la sociedad civil en el proceso paz**, en particular, la de las víctimas del conflicto armado, incluyendo las comunidades rurales e indígenas. Los debates públicos y consultas, son importantes para que los ciudadanos presenten sugerencias sobre temas tales como la reforma agraria a la mesa en La Habana y otras iniciativas que se centren específicamente en los desafíos asociados con la implementación de la paz. Esto también tendrá que incluir conversaciones con las víctimas y sus representantes sobre lo que ellos consideran como mecanismos apropiados de Justicia Transicional. Un enfoque más integral requeriría también **fortalecer el Movimiento por la Paz en Colombia**, en el que diferentes sectores estén integrados en una plataforma sólida para la paz. El proceso de paz no se beneficiaría de una ciudadanía pasiva y, por tanto, se tiene que pensar un papel claramente definido para la sociedad civil, donde los grupos de la sociedad civil sean reconocidos, y tengan espacio y reconocimiento, para así permitir que diferentes perspectivas sean discutidas. Esto será particularmente importante tanto antes como durante la fase de ejecución y posteriormente a la aprobación del proceso, cuando discusiones y debates estructurados sobre el futuro del país, serán necesarios para ayudar a evitar un retorno a la Colombia del pasado.
- 3) Un verdadero proceso de paz dependerá de la capacidad del gobierno para **fortalecer el actual proceso de reforma institucional**, creando así las condiciones necesarias para que la paz florezca. Mientras que Santos ha comenzado a abordar el desarrollo rural y los derechos de las víctimas, varias cosas quedan por hacer, en particular en relación con la reforma agraria y la garantía para que los esfuerzos actuales sean tan incluyentes y tengan un alcance tan amplio como sea posible. **El seguimiento y la verificación internacional de la aplicación efectiva de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras y de un eventual cese al fuego** podrían en particular beneficiar este proceso.
- 4) **La adopción de un mecanismo adecuado de Justicia Transicional**, incluyendo juzgamientos y reparaciones, son parte integral de cualquier acuerdo de paz duradero. Tal mecanismo podría ofrecer amnistías condicionales dependiendo del tipo de delito y sujetas a que se contribuya a la reparación de las víctimas. La falta de cumplimiento de la misma por parte de los agresores automáticamente daría lugar a juzgamiento, encarcelamiento y la aplicación de máximas condenas de acuerdo a la ley. De esta manera, se lograría responder a la necesidad de justicia demandada tanto por la comunidad nacional como internacional, pero solo se daría tiempo en prisión a las

personas que no cumplan con los términos acordados. La adopción de este mecanismo de justicia transicional no debería ser una carta blanca para la impunidad en Colombia. Las medidas de responsabilidad dirigidas a cualquier actor armado que haya cometido violaciones de derechos humanos también debería fortalecerse a fin de garantizar que las políticas de justicia adoptadas sean justas y equitativas, y que busquen la rendición de cuentas de todos los agresores.

- 5) Sobre la base de los esfuerzos actuales, el gobierno de Santos tendrá que recurrir a las lecciones del pasado para evitar que la historia se repita. Una de las áreas más importantes en este sentido será su capacidad para salvaguardar las garantías políticas para los guerrilleros que están dispuestos a desarmarse y a ser reconocidos como actores políticos legítimos. Una forma de evitar una repetición de experiencias anteriores podría incluir la **creación de una Unidad Especializada de Protección**, integrada por miembros de las fuerzas armadas, la policía, miembros de los servicios de inteligencia, y ex combatientes de las FARC para asegurar que la violencia dirigida contra sectores asociados con la UP y con las FARC en los años 1980 no se repita si se lograra un acuerdo de paz.
- 6) Para evitar la radicalización de la sociedad colombiana si las negociaciones no logran un acuerdo antes de noviembre de 2013, Santos tendrá que **mantener las expectativas del electorado bajo control durante los diálogos en La Habana**. Esto podría lograrse mediante el diseño de una estrategia de comunicación más eficaz en torno a la difusión de información pública, de manera que ayude a reducir las altas expectativas y permita a los equipos de negociación la entrega de declaraciones públicas breves, francas y transparentes en relación con los progresos realizados. Esto ayudará a mitigar los intentos por descarrilar el proceso de paz en Colombia, por parte de sectores radicales que consideran la decisión de negociar con las FARC como un signo de debilidad por parte del gobierno de Santos.

Acerca de los autores

Matt Ince (matti@rusi.org) es Director de Proyectos de Estudios Internacionales del Royal United Services Institute (RUSI) y se especializa en política exterior, de defensa y de seguridad en América Latina y el Caribe. Antes de llegar a RUSI Matt trabajó para un miembro del Parlamento británico y ocupó diversos cargos en la Universidad de Sussex. Posee una Maestría en Gran Estrategia y Geopolítica y es especialista en Relaciones Internacionales de la Universidad de Sussex.

Andrei Gómez-Suárez ([@A.Gomez@sussex.ac.uk](mailto:A.Gomez@sussex.ac.uk)/[@AndGomezSuarez](https://www.linkedin.com/company/andgomezsuarez)) es Investigador Asociado de la Universidad de Sussex y miembro del Centro de Investigación en Conflicto y Seguridad (SCSR). Asociado como investigador al Centro de Memoria Histórica, de la Consejería para la Prosperidad Social del Gobierno colombiano, su investigación actual se centra en el genocidio de la Unión Patriótica y la experiencia de exiliados de la Unión Patriótica en Europa. Andrei es Consultor Senior para Signum Consulting (Colombia), firma para la cual recientemente terminó una consultoría sobre conflicto y el desarrollo en Huila y Caquetá; actualmente dicta un curso de maestría sobre procesos de paz y reconstrucción en el postconflicto en la Universidad de Sussex. Ha sido profesor en Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional de la Universidad del Cauca, Universidad Externado de Colombia y la Universidad de Sussex. Andrei es Doctor en Relaciones Internacionales y Magister en Guerras Contemporáneas y Estudios de Paz de la Universidad de Sussex, Especialista en Resolución de Conflictos Armados y Politólogo de la Universidad de Los Andes.

Acerca de RUSI

El Royal United Services Institute (RUSI) (www.rusi.org) es una institución independiente dedicada a la investigación en defensa y seguridad. Fundada en 1831 por el Duque de Wellington, RUSI encarna casi dos siglos de visión de futuro, la libre discusión y la reflexión profunda sobre cuestiones de defensa y seguridad. Su experiencia ha sido utilizada por los gobiernos, parlamentos y otras partes interesadas. RUSI es una institución británica, pero que opera con una perspectiva internacional. Las oficinas satélite en Doha, Tokio y Washington DC refuerzan su alcance global.

Acerca de SCSR

El Centro de Investigación de Conflictos y Seguridad (www.sussex.ac.uk / SCSR) es un centro de investigación interdisciplinario de la Universidad de Sussex dedicado a apoyar la investigación y el debate público y políticas públicas en los temas de conflicto y seguridad. Su objetivo es avanzar en la comprensión, y desafiar la ortodoxia, en temas de conflicto y seguridad, a través de estudios rigurosos y teóricamente reflexivos.

Anexo 1: Programa de Encuentro

El fin del conflicto interno en Colombia: Perspectivas de Paz con las FARC y más allá

28 de enero 2013, RUSI, Whitehall, Londres, SW1A 2ET, Reino Unido

1300-1330 Bienvenida / Café

1330-1345 **Palabras de Apertura**

Moderador: **Dr. Jonathan Eyal**, Investigador Senior y Director de Estudios de Seguridad Internacional, RUSI

Ponente: **John Dew**, Embajador británico en Colombia (2008-2012)

1345-1515 **Primera Sesión: Proceso de Paz en Colombia en Contexto**

Moderador: **Dr. Par Engstrom**, Profesor de Derechos Humanos de las Américas, UCL Instituto de las Américas

Ponentes: **James Lockhart-Smith**, Analista Principal / Jefe de América Latina, Maplecroft

Carlos Caicedo, Director para América Latina Forecasting, Exclusive Analysis

Profesora Leigh Payne, profesora de Sociología de América Latina y Directora del Centro Latinoamericano, St Antony's College, Universidad de Oxford

Dr. Andrei Gómez Suárez, Investigador Asociado, Centro de Investigación de Conflicto y Seguridad, Universidad de Sussex

1515-1600 Receso / Café

1600-1730 **Sesión Dos: Una Visión para el Futuro - Perspectivas de paz con las FARC y más allá**

Moderador: **Matt Ince**, Director de Proyectos, Estudios Internacionales, RUSI

Ponentes: **Profesora Jenny Pearce**, profesora de Política Latinoamericana, Directora del Centro Internacional de Estudios Participación de la Universidad de Bradford

Grace Livingstone, Candidata a Doctores Estudios Latinoamericanos, Universidad de Cambridge, periodista y autora de "Inside Colombia: Drogas, Democracia y Guerra"

Grant Hurst, Analista de riesgo político, América, IHS Global Insight

Tobias Bock, Oficial de Proyectos, Defensa y Seguridad Internacionales Programa de Transparencia Internacional del Reino Unido

1745 Fin del Encuentro