



PAZENBREVE 54

VIRGINIA M. BOUVIER

Correo: vbouvier@usip.org

Teléfono: 202.429.3884

Cauteloso optimismo por la paz en Colombia

Resumen

- La nueva administración colombiana que tomó posesión a principios de agosto enfrenta un singular conjunto de retos y oportunidades para el restablecimiento de la paz ante el conflicto armado interno del país.
- A raíz de una serie de tensiones con los países vecinos sobre la presencia de grupos armados ilegales a lo largo de las zonas fronterizas de Colombia, el nuevo Presidente Juan Manuel Santos, estableció rápidamente nuevos mecanismos con sus vecinos con el fin de asegurar que los asuntos regionales contenciosos se aborden antes de llegar al punto de efervescencia.
- En un video sorprendente, divulgado justo antes de que el presidente electo asumiera el poder, el máximo dirigente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) convocó a Santos a entablar un diálogo sin establecer condiciones previas, abriendo así una nueva ventana de oportunidades para buscar la paz.
- El Presidente Santos respondió que “la puerta del diálogo no está cerrada con llave” insistiendo, sin embargo, que la guerrilla debe deponer las armas y cumplir una serie de otras condiciones previas antes de dar lugar a las conversaciones. Los mediadores anteriores difieren sobre si esas condiciones previas supondrán un obstáculo para las conversaciones.
- En los últimos días de agosto, Brasil y Ecuador rechazaron un pedido de las FARC-EP de reunirse con la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) con el propósito de discutir una solución política al conflicto en Colombia. Los líderes de la UNASUR señalaron que no se involucrarían en la mediación del conflicto sin una invitación expresa del gobierno colombiano. Éste rechazó la mediación de la UNASUR y destacó su preferencia por negociar directamente con las FARC-EP una vez que éstas cumplan las condiciones previas del gobierno.
- Se necesitarán esfuerzos concretos de buena fe - tanto públicos como privados - por parte del gobierno y la guerrilla para fomentar la confianza, abordar el legado de desconfianza creado por décadas de violencia y sentar las bases para futuras negociaciones.

“Gestos concretos de buena fe tanto del gobierno como de la guerrilla pueden proporcionar a los líderes la protección política que necesitarán para conectarse con la otra parte, y pueden ayudar a sentar las bases para futuras negociaciones.”

Introducción

El 7 de agosto de 2010, Juan Manuel Santos, Ministro de Defensa durante el gobierno saliente del Presidente Álvaro Uribe, fue investido como nuevo presidente de Colombia. Los temas de paz estuvieron en gran medida ausentes del debate público durante la campaña presidencial, pero emergieron inesperadamente en las últimas semanas de mandato del Presidente Uribe.

Escalada de las tensiones regionales

En primer lugar, las tensiones en la región bruscamente llegaron a un punto crítico cuando Colombia presentó una denuncia contra Venezuela ante la Organización de los Estados Americanos (OEA). En una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA que tuvo lugar el 22 de julio de 2010, el embajador de Colombia ante la OEA, Luis Alfonso Hoyos, denunció que unos 1.500 guerrilleros colombianos estaban viviendo en 75 campamentos a lo largo de la frontera en el territorio venezolano, que estos grupos eran responsables de ataques en los territorios venezolano y colombiano, y que el gobierno venezolano no estaba cumpliendo su compromiso internacional de combatir el narcoterrorismo. El embajador de Venezuela ante la OEA, Roy Chaderton Matos, impugnó las acusaciones como falsas y rechazó el llamado de Hoyos de convocar una comisión de verificación internacional. Esa misma tarde, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, rompió relaciones con Colombia, alertó a sus tropas a desplazarse a la frontera, y convocó a Colombia a resolver el conflicto armado interno que se desbordaba sobre sus fronteras.

Las presiones entre los países andinos han ido en aumento con erupciones periódicas desde el 2008 cuando los colombianos bombardearon un campamento guerrillero en el Ecuador, donde mataron al líder de las FARC-EP Raúl Reyes y a otras dos docenas de personas, y llevando al Ecuador a romper relaciones con Colombia. El acuerdo militar bilateral del año pasado entre Colombia y los Estados Unidos que autorizó el acceso de los Estados Unidos a numerosas bases militares colombianas así como a conducir "operaciones de espectro completo" en el hemisferio occidental aumentó la ansiedad regional, e hizo que Venezuela rompiera relaciones con Colombia en agosto del 2009.

Las recientes acusaciones ante la OEA hicieron que los líderes del hemisferio se involucraran en una intensa acción diplomática con los gobiernos colombianos saliente y entrante. Afines a la posición del gobierno venezolano, los presidentes y ministros de relaciones exteriores de América Latina se unieron en un llamado al gobierno colombiano y a la guerrilla a buscar una solución política al conflicto armado interno de Colombia. El 29 de julio, en el período previo a una reunión de los ministros de relaciones exteriores de la UNASUR, el canciller venezolano, Nicolás Maduro, propuso un plan de paz para poner fin al conflicto de Colombia, pero éste fue rechazado por el gobierno saliente de Colombia y nunca volvió a plantearse para un debate más amplio.

Las invitaciones del presidente electo Santos al Presidente Chávez y al Presidente del Ecuador Rafael Correa, para asistir a la ceremonia de asunción del mando el 7 de agosto fueron importantes gestos simbólicos de un deseo de acercamiento. El nombramiento de Santos de María Angela Holguín, una muy respetada ex embajadora en Venezuela, como su Ministra de Relaciones Exteriores, subrayó su interés en seguir un curso de menor confrontación en su política exterior que su predecesor. Santos aprovechó las festividades inaugurales para consultar con los jefes de Estado del hemisferio y para establecer mecanismos conjuntos para abordar los problemas fronterizos, incluyendo grupos de trabajo binacionales sobre inversión social y económica, seguridad e infraestructura.

El comando de las FARC-EP llama al diálogo

En medio de la agitación política que rodeó las tensiones fronterizas y la inauguración presidencial, a fines de julio las FARC-EP dieron a conocer un video de 36 minutos en el que su máximo líder, Guillermo León Sáenz (alias Alfonso Cano), convocó al presidente electo Santos a entablar un diálogo por una solución política al conflicto armado interno de Colombia. Pocos parecieron darse cuenta de la proverbial bandera blanca que se ondeaba, y muchos sintieron que el llamado de Cano al diálogo era en interés propio. En las últimas semanas del gobierno del Presidente Uribe, las fuerzas gubernamentales habían matado a una docena de miembros del círculo de seguridad

interna de Cano, y parecían estar acercándose a él. El video de Cano, así como los videos sobre “pruebas de sobrevivencia” divulgados periódicamente de los secuestrados por las FARC-EP, confirmó que aún estaba con vida y que la confrontación continúa.¹

En el video, Cano estableció una agenda de cinco puntos para su propuesta de diálogo que incluía el acuerdo militar con los Estados Unidos, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la reforma agraria, y reformas económicas y políticas. Dejó de lado los dos puntos más álgidos de las proposiciones pasadas, la creación de una zona desmilitarizada y un intercambio de prisioneros. El llamado de Cano a debatir los derechos humanos y el derecho internacional humanitario es nuevo y digno de mención, y podría abrir nuevas vías productivas para lograr acuerdos de fondo.

El resto de los temas de la agenda de las FARC-EP, la reforma agraria, en particular, ya figuran en el programa del nuevo gobierno. El 2 de septiembre el Presidente Santos propuso un proyecto de ley de reforma agraria, que él llamó “el mejor programa de paz”. En efecto, con una de las tasas más desiguales de distribución de ingresos en el mundo, con un elevado desempleo y casi la mitad de su población viviendo por debajo del nivel de pobreza, Colombia tiene una necesidad desesperada de reformas económicas y políticas.

Por último, el acuerdo sobre bases militares con los Estados Unidos, otro de los temas propuestos para la discusión con las FARC-EP, puede convertirse en un punto irrelevante en vista de que un fallo reciente de la Corte Constitucional de Colombia sostiene que el acuerdo es inconstitucional por falta de aprobación del Congreso. Hay indicios de que el acuerdo bilateral puede perecer de muerte natural.

Respuesta del nuevo gobierno

La respuesta pública del gobierno al llamado de Cano a un diálogo ha sido medida. En su discurso inaugural, el Presidente Santos anunció que “la puerta del diálogo no está cerrada con llave”, pero reiteró que la guerra continuará “con todo lo que esté a nuestro alcance” mientras los grupos armados no renuncien “a las armas, al secuestro, al narcotráfico, a la extorsión y a la intimidación”, y mientras “sigan cometiendo actos terroristas,... no devuelvan a los niños reclutados a la fuerza, y... sigan minando y contaminando los campos colombianos”.

En una entrevista, el vicepresidente electo, Angelino Garzón, le dijo a la autora que para que las conversaciones se produzcan, las FARC-EP primero deben acordar la liberación de todos los secuestrados y los niños reclutados, ponerle fin a la práctica del secuestro, cesar todos los actos de terrorismo, incluyendo la colocación de minas antipersonales, y expresar un claro compromiso público de poner fin a la violencia y llegar a un acuerdo.

Una editorial publicada en el sitio Web de las FARC-EP señala que la exigencia del gobierno de desmovilizarse y de renunciar a su lucha pasa por alto la invitación al diálogo y no ofrece nada a cambio. A fines de agosto, las FARC-EP pasaron a buscar interlocutores adicionales. El 23 de agosto, el Secretariado de las FARC-EP solicitó una reunión para presentar su caso ante la UNASUR. Una semana más tarde, el Ecuador, como presidente pro tempore de UNASUR, y Brasil rechazaron la invitación de las FARC-EP y dejaron en claro que no mediarían sin la invitación expresa del gobierno colombiano. El gobierno colombiano ha dejado en claro su preferencia de negociar directamente con las FARC-EP - sin intermediarios - una vez que los insurgentes cumplan las condiciones previas del gobierno.

Retos futuros

En entrevistas con mediadores colombianos, la autora exploró las perspectivas para el diálogo y los retos futuros. Algunos mediadores sugirieron que los aspectos de tiempo, estilo y claridad son fundamentales para establecer los condicionamientos para el diálogo. Antes de que las conversaciones puedan tener lugar, se deben tomar medidas para generar confianza, discutir y establecer condiciones previas a los próximos pasos, explorar mecanismos de implementación y verificación, y desarrollar la voluntad política necesaria para poner fin al conflicto. En este momento, no existe la confianza sobre tales acuerdos entre el gobierno y la guerrilla, y puede ser poco realista esperar algún acuerdo antes de que el diálogo comience. Las condiciones previas del gobierno en sí mismas son más bien extensas y cambian ligeramente con cada reiteración. La implementación y rendición de cuentas no se especifican. Por último, el carácter general de las condiciones deja mucho espacio a los saboteadores (spoilers) para que éstos descarrilen el proceso antes de que comience.

Las condiciones previas del gobierno podrían ser motivo para no entrar en diálogo. El ex negociador José Noé Ríos - un negociador en temas laborales desde hace largo tiempo y ex subsecretario del trabajo que participó en exitosas conversaciones de paz con muchos de los grupos guerrilleros de Colombia - se reunió con Cano docenas de veces, y vivió con el líder de las FARC-EP y su familia cuando se desempeñó como Comisionado de Paz hace unos 20 años. Noé está convencido de que las FARC-EP hoy están buscando una manera digna de salir del conflicto, pero cree que el establecimiento de condiciones previas constituye un obstáculo insuperable para la paz. “Las condiciones hay que ponerlas sobre la mesa de negociación, no en el periódico”, dijo Noé a la autora.

Magdala Velázquez, integrante del Consejo Nacional de Paz que participó en las negociaciones de paz con las FARC-EP durante el mandato del ex presidente Andrés Pastrana, se mostró más optimista. “Están abriéndose nuevos horizontes de paz. Ésta es una nueva etapa - y el equipo [de Santos] puede plantear oportunidades de paz”, dijo en una entrevista. Reconociendo que la mesa de negociaciones es una parte importante de la guerra y de la paz, Velázquez observó que “se gana la guerra allá.”

La senadora Piedad Córdoba, quien ha facilitado la liberación unilateral de más de una docena de rehenes de las FARC-EP en los últimos dos años, también es optimista de que la apertura tan buscada está cercana, en parte debido a los esfuerzos en curso por fomentar la confianza de la iniciativa de la sociedad civil, Colombianos y Colombianas por la Paz, que ha estado vinculando a las FARC-EP y al Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupo guerrillero más pequeño, en un “intercambio epistolar” para humanizar la guerra.

“Lo que se ve ahora de Cano no es ‘generación espontánea’”, Córdoba dijo a la autora. “Las FARC han tomado la decisión de lanzarse hacia un proceso de paz”, dijo. Uno de sus asesores señaló: “Hay un proceso avanzando y estamos justo en la mitad”.

¿Una nueva oportunidad para la paz?

Los líderes de las FARC-EP han manifestado su interés en varias ocasiones - tanto a través de sus declaraciones como de las liberaciones unilaterales de rehenes - en sentarse a la mesa de la paz, al mismo tiempo de seguir participando en una guerra aparentemente interminable. A fines del año pasado, el Secretariado de las FARC-EP unió fuerzas con el Comando Central del ELN, y subrayaron su esperanza de que una “solución política podrá detener la guerra, hallar la paz y hacer posible la construcción de una Colombia Nueva que nos incluya en la definición de su destino”.

ACERCA DE ESTE TEXTO

Este texto fue escrito por la Dra. Virginia M. Bouvier, oficial de programas en el Centro para la Mediación y Resolución de Conflictos del USIP, y editora del libro, "Colombia: construyendo paz en tiempos de guerra". Se basa en entrevistas que realizó durante una visita a Colombia del 28 de julio al 7 de agosto de 2010.



UNITED STATES
INSTITUTE OF PEACE

1200 17th Street NW
Washington, DC 20036
202.457.1700

www.usip.org

PeaceBrief 54 Cautious Optimism for Peace in Colombia (Spanish)

USIP ofrece el análisis, la capacitación, y las herramientas que previenen y transforman los conflictos, promueven la estabilidad, y profesionalizan el campo de la construcción de paz.

Favor de dirigir preguntas de los medios de comunicación a nuestra Oficina de Relaciones Exteriores y Comunicaciones, 202.429.4725

La violencia continua hace que sea difícil para los líderes políticos de Colombia aceptar la oferta de diálogo. Colombia sigue estando profundamente dividida entre los partidarios de una solución negociada y los que favorecen una solución militar. Las fracasadas conversaciones de paz en el Caguán, durante el mandato del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002), reforzaron el apoyo a los posteriores enfoques militares y, en efecto, desacreditaron las soluciones políticas. Durante los últimos ocho años, ha sido difícil hablar o incluso considerar la paz - y mucho menos negociar con los insurgentes - sin provocar la intimidación y la persecución de los que intentan hacerlo. La promesa realizada recientemente por el nuevo Ministro del Interior, como se declara en *Semana* el 17 de agosto de 2010, de que el gobierno no va a volver a la práctica de llamar a la oposición "terroristas" es un paso en la dirección correcta y puede abrir posibilidades para empezar a hablar de paz.

El vicepresidente electo Garzón dijo en una entrevista que el Caguán demostró que el diálogo no podría tener lugar "ni en medio del conflicto ni en una zona de distensión o despeje". Así, el Presidente Santos ha rechazado públicamente el nombramiento de un Alto Comisionado para la Paz hasta que la guerrilla deponga las armas, y ha decidido restringir las facultades legales que permiten el establecimiento de zonas de despeje en las que puedan tener lugar las conversaciones de paz con grupos armados ilegales.

Existe ahora la oportunidad de forjar un nuevo camino, pero el proceso es clave. En la actualidad, no existen acuerdos para un cese al fuego; hay simplemente un ofrecimiento de diálogo. Las condiciones previas bien pueden establecerse como parte del proceso, pero el planteamiento de tantas condiciones previas trascendentales antes de llegar a la mesa puede descartar la posibilidad de diálogo. Por otra parte, también pueden servir como parte de una estrategia política destinada a presionar a la guerrilla. Se necesitará un liderazgo audaz por parte del nuevo gobierno colombiano para abrir canales de comunicación, generar la confianza para hablar de paz, reconocer los errores del pasado, y crear mecanismos para abordar los asuntos que dieron origen y perpetúan la violencia en Colombia. Se necesitará un liderazgo audaz de la guerrilla para buscar un cambio a través de medios no violentos y para reconocer las heridas profundas que han infligido a la sociedad colombiana. Gestos concretos de buena fe tanto del gobierno como de la guerrilla pueden proporcionar a los líderes la protección política que necesitarán para involucrarse con la otra parte, y pueden ayudar a sentar las bases de futuras negociaciones.

La paz hoy, no obstante, tendrá que ir más allá de un acuerdo entre los actores armados. Requerirá un esfuerzo considerable para persuadir a un público escéptico de los beneficios potenciales de un diálogo a corto y largo plazo. Los líderes de la sociedad civil, que llevan mucho tiempo buscando un camino hacia la paz, deben garantizar que el diálogo esté bien sentado en una agenda de paz más amplia. La comunidad internacional puede ayudar al tomar en serio estos esfuerzos incipientes para la paz, sin dejar de proteger y defender a los trabajadores de los derechos humanos, y alentar al nuevo gobierno de Santos a hacer lo mismo. El gobierno de los Estados Unidos puede reevaluar la manera en que sus políticas y recursos podrían promover mejor una solución política al conflicto en Colombia. Por ahora, una ventana se ha abierto, una nueva administración está a la cabeza, y hablar de la paz en Colombia parece ser posible de nuevo.

Nota

1. "Conversemos' le dice 'Cano' al Nuevo Gobierno." *El Tiempo*, 31 Julio 2010.