

Made in La Habana: Cómo Colombia y las FARC decidieron terminar la guerra

RENATA SEGURA Y DELPHINE MECHOULAN



Foto de la portada: Un hombre sostiene una bandera colombiana con rayas blancas durante una demostración a favor del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, Bogotá, Colombia, 30 de noviembre de 2016. Guillermo Legaria/Stringer.

Limitación de responsabilidad: Los puntos de vista expresados en este documento representan a los autores y no necesariamente al International Peace Institute. El IPI acoge favorablemente una amplia variedad de perspectivas en busca de un debate bien informado sobre políticas críticas y problemas en asuntos internacionales.

Publicaciones de IPI

Adam Lupel, *Vicepresidente*

Albert Trithart, *Editor asociado*

Madeline Brennan, *Editora de producción asistente*

Cita sugerida:

Renata Segura y Delphine Mechoulan, "Made in La Habana: Cómo Colombia y las FARC decidieron terminar la guerra", Nueva York: International Peace Institute, febrero de 2017.

© by International Peace Institute, 2017
Todos los derechos reservados

www.ipinst.org

ACERCA DE LAS AUTORAS

RENATA SEGURA es Directora adjunta del Conflict Prevention and Peace Forum del Social Science Research Council.

Correo electrónico: segura@ssrc.org

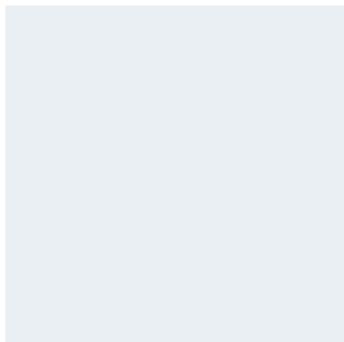
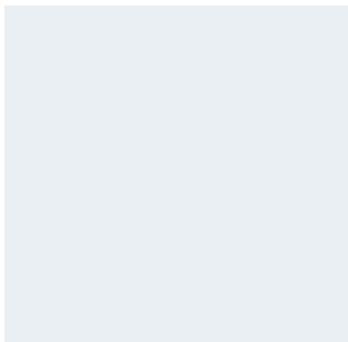
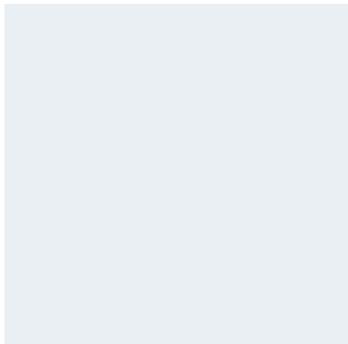
DELPHINE MECHOULAN es Analista política en el International Peace Institute.

Correo electrónico: mechoulan@ipinst.org

RECONOCIMIENTOS

Las autoras desean agradecer a todos los funcionarios de la ONU, representantes del gobierno y expertos que compartieron sus puntos de vista en entrevistas realizadas en Nueva York y Bogotá y por vía telefónica. Las autoras están particularmente agradecidas con los colegas que les brindaron asesoría y comentarios en borradores anteriores de este informe, incluida Catalina Acevedo, Mauricio Artiñano, Arthur Boutellis, Martha Doggett, Fabrizio Hochschild, Adam Lupel, Ameya Naik, Jordi Raich, Andrés Salazar, Enrique Santos, Carolina Vizcaíno y Christian Voelkel. Un agradecimiento especial para Sabrina Stein y Lesley Connolly por su asistencia en la investigación y comentarios en los borradores iniciales.

IPI tiene una enorme deuda de gratitud con todos los donantes por su generosa contribución. IPI desea agradecer de manera especial a la República Federal de Alemania por hacer posible esta publicación.



ÍNDICE

Abreviaturas.....	iii
Resumen	1
Introducción	2
Antecedentes históricos y procesos de paz anteriores.....	5
El camino a La Habana	9
REUNIONES PRELIMINARES	
LA FASE SECRETA	
LA FASE PÚBLICA	
El papel de las Naciones Unidas	20
APOYO DEL EQUIPO PAÍS DE LA ONU EN COLOMBIA	
MISIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA	
Otros actores externos.....	26
Cuestiones clave	29
CESE AL FUEGO	
INCLUSIÓN	
PLEBISCITO	
Conclusión	34

Abreviaturas

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DAP	Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo
HIPPO	Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional
LGBT	Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero
MM&V	Mecanismo de Monitoreo y Verificación
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UP	Unión Patriótica

Resumen

El 24 de noviembre de 2016, el gobierno de Colombia y el grupo guerrillero más grande en el país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmaron un acuerdo de paz definitiva. Este acuerdo puso punto final al conflicto armado más largo en el hemisferio occidental así como a largos y complejos diálogos de paz. En el curso de más de cuatro años estas conversaciones pasaron por altibajos, incluidos momentos de verdadera crisis, especialmente cuando los votantes rechazaron por un estrecho margen el acuerdo de paz inicial en octubre de 2016, lo que condujo a varias semanas de renegociación.

Teniendo en cuenta que muchos colombianos manifestaron su desaprobación y que la implementación del acuerdo está apenas en su inicio, ¿es posible afirmar que el proceso de paz fue un éxito? Este documento sostiene que sí, ya que logró alcanzar su meta principal: convencer a las FARC-EP de deponer sus armas voluntariamente e iniciar la transición para convertirse en un partido político.

¿Cuáles son los elementos del proceso que contribuyeron a este éxito? Aunque creemos que es demasiado temprano para hablar debidamente de las “lecciones aprendidas” del proceso, este documento destaca los elementos clave que parecen haber funcionado, así como aquellos que dificultaron su avance. Estos elementos se analizan a lo largo de tres fases distintas del proceso: 1) las conversaciones iniciales clandestinas en la frontera con Venezuela que comenzaron en la primavera de 2011; 2) las negociaciones secretas en la Habana, Cuba, iniciadas en febrero de 2012; y 3) cuatro años de conversaciones públicas, que se iniciaron oficialmente en octubre de 2012.

A lo largo de estas tres fases, el proceso de paz involucró un complejo rompecabezas de mecanismos, asesores, facilitadores y expertos, pero varios factores emergieron como piezas centrales, tanto para su resolución exitosa como para los problemas que es probable que surjan durante la implementación:

- **Una agenda limitada:** Las negociaciones anteriores con las FARC-EP se habían visto entorpecidas por una agenda de trabajo sumamente larga, y que incluyó muchos temas que gran parte del público no creía que debían

incluirse en una negociación con un grupo insurgente. Debido a esta experiencia, la agenda final acordada abordó solo seis temas.

- **Un proceso de paz fuera de Colombia:** Utilizar a Cuba como sede para las negociaciones protegió los diálogos de los hechos cotidianos de la guerra y la política colombianas y proporcionó un ambiente controlado. Aunque esto resultó ser esencial para que las partes llegaran a un acuerdo, también dejó a muchos colombianos sintiéndose fuera del proceso y limitó su sentido de pertenencia.
- **Un uso estratégico de la comunidad internacional:** El diálogo se guio por una premisa central: este sería un proceso “para los colombianos, por los colombianos”. Esto significó que el gobierno controló estrechamente el proceso y excluyó la posibilidad de un mediador externo. No obstante, el gobierno colombiano estableció contacto con la comunidad internacional y la movilizó. A Cuba y a Noruega, como países garantes, se les acredita gran parte del éxito del proceso. Venezuela y Chile, como países “acompañantes”, proporcionaron el apoyo regional necesario. Y la participación de las Naciones Unidas, a pesar del escepticismo inicial de ambas partes, fue transformándose gradualmente hasta lograr un papel significativo, y ahora es una pieza clave de la implementación del acuerdo de paz. Aunque la participación de estos actores fue esencial para garantizar un resultado satisfactorio de las conversaciones, esto no se tradujo en mayor legitimidad dentro de Colombia.
- **Un complejo rompecabezas de mecanismos:** El proceso de paz estuvo compuesto por numerosos mecanismos y espacios que funcionaron simultáneamente. Aun cuando la existencia de diversos canales de comunicación facilitaron el logro de un acuerdo, también prolongó las conversaciones, lo cual resultó costoso en términos políticos.
- **Participación limitada:** Al principio, las conversaciones no solo se realizaron en un lugar alejado de Colombia, sino que también se llevaron a cabo con un nivel de confidencialidad sin precedentes. El proceso se abrió lentamente a los expertos, la prensa y sociedad civil, pero la participación permaneció controlada y limitada. Aunque esto facilitó las propias negociaciones, tuvo un

Figura 1. Cronología del proceso de paz en Colombia



sido optimistas respecto a la posibilidad de obtener un nuevo tratado que satisficiera a Uribe y a otros líderes partidarios del “no”, pronto quedó claro que no habría ningún “diálogo nacional” que abarcara totalmente el proceso con las FARC-EP⁷. El gobierno, por lo tanto, decidió firmar el nuevo acuerdo en una modesta ceremonia en el Teatro Colón en Bogotá. El acuerdo fue enviado al Congreso para su aprobación, lo que se llevó a cabo fácilmente: una semana después, el 30 de noviembre, el Senado y la Cámara respaldaron unánimemente el acuerdo después de que aquellos que se opusieron se fueron sin votar⁸.

A pesar de este desenlace bastante anti-climático, este proceso de paz finalmente logró lo que cuatro de los últimos seis gobiernos intentaron hacer y fallaron: convencer a las FARC-EP de deponer sus armas y comenzar la transición de una insurrección armada a un movimiento político⁹. Este documento examina qué elementos del proceso de La Habana contribuyeron a un resultado satisfactorio. Un lector incisivo podría preguntarse, de manera comprensible, si de hecho podemos afirmar tal éxito: no solo porque una considerable parte de la población manifestó su desacuerdo con el acuerdo, sino porque mucho queda aún pendiente, y la implementación del acuerdo se enfrenta a retos significativos. Aunque este documento argumenta que el proceso de La Habana ciertamente puede calificarse, en definitiva, como un éxito, también analiza algunos de los errores que condujeron a una extensa falta de apoyo entre los colombianos y las dificultades que surgen de esta división.

El proceso de paz de La Habana involucró un complejo rompecabezas de mecanismos, asesores, facilitadores y expertos que describimos en las siguientes páginas. Además de explicar la mecánica del proceso, este documento resalta tres temas que resultaron ser centrales:

1. **Una agenda limitada:** Las negociaciones anteriores con las FARC-EP se habían visto entorpecidas por una agenda de trabajo sumamente abierta y general¹⁰. El problema no solo fue su duración; al incluir asuntos como el modelo político o económico que el país debía tener, estas agendas anteriores habían dado a las FARC-EP una legitimidad política que muchos sectores en el país creían que no merecían. La inclusión de dichos asuntos también hizo que las negociaciones fueran prácticamente imposibles: problemas de esta dimensión no se podrían resolver dentro del marco de un proceso de paz. La agenda para las negociaciones en La Habana también representó una importante innovación al hacer del fin del conflicto el punto de partida para (en lugar de ser el resultado de) las reformas estructurales que las FARC-EP solicitaban. El cambio de postura de las FARC-EP respecto a este problema fue una razón fundamental del por qué el proceso en Cuba permitió llegar a un acuerdo.
2. **Un proceso de paz fuera de Colombia:** Utilizar a Cuba como sede para las negociaciones protegió los diálogos de los vaivenes cotidianos de la guerra y la política colombianas y proporcionó un ambiente controlado. Mientras que esto resultó ser esencial para que las partes llegaran a un acuerdo, la medida tuvo un costo: durante gran parte del proceso, muchos colombianos sintieron que habían sido excluidos de las negociaciones y tuvieron una sensación muy limitada de pertenencia, algo obviamente claro en los resultados del plebiscito.
3. **Un uso estratégico de la comunidad internacional:** El diálogo se guio por una premisa central: este sería un proceso “para los colombianos, por los colombianos”. Esto significó que el gobierno controló estrechamente cada aspecto del proceso y excluyó desde el comienzo la posibilidad de un tercero o

7 Ver Cynthia J. Arnson, “Peace in Colombia: Unexpected Reasons for Hope”, *Americas Quarterly*, 14 de octubre de 2016, disponible en www.americasquarterly.org/content/peace-colombia-unexpected-reasons-hope; y Nick Miroff, “Colombia’s Opposition Wants to Modify Peace Deal — With a Scalpel, Not a Hammer”, *Washington Post*, 13 de octubre de 2016, disponible en www.washingtonpost.com/world/colombias-opposition-wants-to-modify-peace-deal--with-a-scalpel-not-a-hammer/2016/10/13/542d11d8-9157-11e6-bc00-1a9756d4111b_story.html?postshare=251476383326982&tid=ss_tw&utm_term=.fb00a8c43db6.

8 El conteo final fue de 205 votos a favor y 0 en contra. “La histórica votación a la referendación del acuerdo en el Congreso”, *El Tiempo*, 1º de diciembre de 2016, disponible en www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/como-fue-la-votacion-en-congreso-para-referendar-nuevo-acuerdo-de-paz/16763644.

9 Las FARC-EP se ha negado sistemáticamente a utilizar o admitir el término “desarme” cuando se utiliza en referencia a sí mismos, argumentando que eso solo concierne a los grupos armados que han sido derrotados militarmente.

10 Para la agenda presentada por las FARC-EP en las negociaciones previas, consulte http://pdba.georgetown.edu/CLAS%20RESEARCH/Library%20and%20Documents/Peace%20Processes/1998-2002/1999%20May_FARC_Agenda%20Comun%20para%20el%20Cambio.doc.

parte externa que actuara como mediador tradicional. No obstante, el gobierno colombiano estableció contacto con la comunidad internacional y la movilizó, tanto para contribuir al éxito del proceso como para aumentar su legitimidad. Aunque el rol de muchos actores internacionales (como Noruega, Cuba, Venezuela, Chile y las Naciones Unidas, entre otros) fue esencial para un resultado satisfactorio de las negociaciones, este apoyo no se tradujo en mayor legitimidad dentro de Colombia. Se puede argumentar, de hecho, que el éxito del gobierno al obtener un amplio apoyo internacional puede haber sido incluso contraproducente porque contribuyó a su incapacidad de “vender” el proceso a los ciudadanos colombianos.

El período estudiado en este documento termina el 24 de noviembre de 2016, día en que se firmó el acuerdo de paz por una segunda y última vez. Limitaciones de tiempo y espacio nos llevaron a enfocarnos en la mecánica del proceso, y debido a esto no analizamos el contenido del acuerdo. Tampoco analizamos a profundidad la arquitectura institucional que se está creando para implementar el acuerdo o los retos que enfrenta su implementación. Aunque creemos que es demasiado temprano para hablar debidamente de las “lecciones aprendidas” del proceso, sí destacamos los elementos clave que parecen haber funcionado, así como aquellos que dificultaron su avance.

Antecedentes históricos y procesos de paz anteriores

Colombia ha estado en guerra desde la década de 1940 cuando los dos principales partidos políticos, Liberal y Conservador, se enfrascaron en una guerra civil conocida como La Violencia que resultó en el asesinato de 200.000 personas. La lucha por el poder entre estos dos partidos se intensificó después del asesinato del líder popular del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán, en abril de 1948. El gobierno conser-

vador de aquél tiempo utilizó la maquinaria estatal para perseguir a los liberales, por lo que estos se organizaron en grupos de autodefensa¹¹. El pacto conocido como el Frente Nacional fue eficaz en detener la violencia al crear un amplio modelo de repartición del poder. Sin embargo, este acuerdo, que exigía una alternancia de la presidencia entre los dos partidos durante dieciséis años (1958 a 1974) y una división de todos los puestos de gobierno entre ellos, marginó a terceros partidos¹². En este contexto, muchas de las guerrillas liberales se convirtieron en insurgentes con afiliaciones comunistas, como es el caso de las FARC-EP.

Desde el gobierno del Presidente Belisario Betancur (1982–1986), casi todas las administraciones han empezado negociaciones de paz con las FARC-EP y otros grupos guerrilleros. El más importante de estos intentos fue el proceso liderado por el gobierno de Virgilio Barco, que tuvo como consecuencia la desmovilización del Movimiento 19 de abril (M-19) en 1990 y la creación del movimiento político Alianza Democrática M-19. El primer acuerdo preparó el terreno para acelerar las conversaciones y un tratado de paz eventual con el Ejército Popular de Liberación (EPL) y otros grupos pequeños como el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)¹³.

Las FARC-EP participaron en tres esfuerzos en búsqueda de la paz desde los años 1980, sin contar el que aquí nos ocupa. Primero, las negociaciones conocidas como “La Uribe” (nombradas así por el municipio donde se realizaron) llevaron a un acuerdo firmado el 28 de marzo de 1984, que incluía un cese al fuego bilateral, una tregua y el compromiso de las partes de negociar el fin del conflicto armado¹⁴. Las FARC-EP, en acuerdo con el Partido Comunista, establecieron entonces el partido político Unión Patriótica (UP), compuesto de ex combatientes y varios actores sociales y políticos.

El Acuerdo de La Uribe, sin embargo, no obtuvo el apoyo que necesitaba de sectores clave del

11 David Bushnell, *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself* (Berkeley y Los Ángeles, CA: University of California Press, 1993); Jonathan Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1988).

12 Eduardo Pizarro Leongómez, “La insurgencia armada: Raíces y perspectivas”, en *Al filo del caos: Crisis política en la Colombia de los años 80*, editado por Francisco Leal Buitrago y León Zamosc (Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Tercer Mundo, 1990).

13 Jesús Antonio Bejarano, *Una agenda para la paz* (Bogotá: Tercer Mundo, 1995).

14 US Institute of Peace, et al., “Lessons for Colombia’s Peace Talks in Oslo and Havana”, 15 de octubre de 2012, disponible en www.usip.org/sites/default/files/Colombia/LessonsForOsloHavana.pdf. Para el texto completo del acuerdo, consulte <http://peacemaker.un.org/colombia-acuerdouribe84>.

Cuadro 1. ¿Qué son las FARC-EP?

Las FARC-EP surgieron de La Violencia y fue uno de los varios grupos de campesinos comunistas de autodefensa que se convirtieron en un grupo guerrillero subversivo a mediados de los años sesenta. En su primera década, las FARC-EP operaron como un grupo campesino de autodefensa organizado en unos pocos destacamentos y vinculado con el Partido Comunista. Inicialmente, como pequeño grupo guerrillero rural, las FARC-EP carecían de capacidad militar. En 1973, el grupo estableció un secretariado y creó sus primeros cinco frentes militares (ver más abajo), pero sus operaciones siguieron limitándose a las periferias del país sin mucha influencia nacional.

Al iniciar la década de 1980, las FARC-EP comenzaron a fortalecerse y a aumentar el número de sus frentes aprovechando nuevas fuentes de ingresos incluido el secuestro, la extorsión y la imposición de cuotas de cultivos ilícitos. Al finalizar la década, se estimaba que las FARC-EP tenían cuarenta y ocho frentes. En 1990, después de la muerte de Jacobo Arenas, uno de los miembros fundadores de las FARC-EP, el control intelectual y militar de la organización quedó casi todo en manos de Manuel Marulanda Vélez (alias “Tirofijo”) quien fortaleció el componente militar de la organización. A fines de la década de 1990 y principios de los años 2000, las guerrillas se expandieron considerablemente a regiones clave del país, a pesar de estar en medio de la intensificación de la guerra del gobierno contra las drogas.

Las FARC-EP están organizadas en frentes, los cuales a su vez se dividen en columnas. El secretariado de las FARC-EP es el organismo de mayor jerarquía en la toma de decisiones. El Estado Mayor Central es el ente rector de las FARC-EP, elegido en la conferencia nacional del grupo y tiene treinta y un miembros. El Estado Mayor Central elige a nueve de sus miembros para servir en el secretariado nacional, que está a cargo de proporcionar dirección política y militar entre conferencias¹⁵.

La agenda de las FARC-EP históricamente ha “reflejado [sus] orígenes eminentemente campesinos. Desde su fundación, las FARC-EP se ha enfocado en temas de exclusión política, acceso a recursos del estado y en estrategias de seguridad nacional como la función, orientación y estructuras de los militares y la policía. Entre las críticas del sistema político y social actual se denuncian corrupción, clientelismo, pobreza y desigualdad”¹⁶.

Congreso, de los grupos económicos más importantes del país ni de los militares. A medida que el proceso de paz se desvanecía lentamente, al menos 1.598 miembros de la UP fueron asesinados sistemáticamente, incluyendo a dos candidatos presidenciales: Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa¹⁷. Algunos conteos, que incluyen el asesinato de seguidores de la UP, ponen esta cifra en más de tres mil¹⁸. Además de la profunda crisis que creó para Colombia, la violencia dirigida hacia miembros de la UP también estableció un precedente negativo para negociar la paz, ya que

hizo evidente la falta de garantías de seguridad para quienes deseaban desarmarse y hacer el tránsito a la vida política. Estas muertes alimentaron en las FARC-EP escepticismo, con el paso de los años, respecto a la posibilidad de negociar el fin al conflicto; en el contexto del proceso de paz más reciente, esto ayuda a explicar la solicitud de una segunda misión de las Naciones Unidas con el mandato de “verificar la reincorporación de las FARC-EP y la implementación de medidas de protección y seguridad personal y colectiva”¹⁹.

El segundo gran esfuerzo por la paz, los diálogos

15 FARC-EP, “¿Qué es y quiénes componen el Secretariado del Estado Mayor Central también conocido como Secretariado Nacional de las FARC-EP?” disponible en www.farc-ep.co/nosotros/que-es-el-secretariado-de-las-farc-ep.html.

16 Marc Chernick, “Las FARC en la mesa de negociación”, en *Colombia: Building Peace in a Time of War*, editado por Virginia Bouvier (Washington, DC: US Institute of Peace, 2009), págs. 66–67.

17 Roberto Romero Ospina, *Unión Patriótica: Expedientes contra el olvido* (Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, 2012), disponible en <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2015/05/Union-Patriotica-expedientes-contra-el-olvido.pdf>.

18 Steven Dudley, *Walking Ghosts: Murder and Guerrilla Politics in Colombia* (New York: Routledge, 2005).

19 Entrevista con Elena Ambrosi, Bogotá, septiembre de 2016. Ver también Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016, Punto 6.3.3, disponible en www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf. El reciente incremento en ataques contra los defensores de los derechos humanos y líderes de la comunidad ha llevado a los movimientos de izquierda y a partidos políticos a hablar en contra de lo que ven como una campaña de exterminación contra sus miembros y contra aquellos que se perciben como cercanos desde el punto de vista político a las FARC-EP. Las FARC-EP se han referido a los ataques como una repetición de las matanzas sistemáticas de miembros de la UP. Intercambio con funcionario de las Naciones Unidas, enero de 2017.

de Tlaxcala y Caracas de 1991, tuvieron lugar durante el mandato del Presidente César Gaviria (1990–1994). En estos diálogos se presenció la colaboración de las FARC-EP, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) bajo una organización de grupos guerrilleros conocida como la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Bajo esta organización, los grupos trabajaron unidos para desarrollar una postura en común para las negociaciones. Por primera vez, las reuniones se llevaron a cabo fuera del país y sin la condición previa de un cese al fuego, lo que representó un cambio en la estrategia del gobierno. Las negociaciones, que se llevaron a cabo mientras todos los partidos continuaron sus campañas militares, no fueron concluyentes. Después de que finalizaron las negociaciones, el organismo coordinador de las guerrillas se desintegró²⁰.

El tercer gran esfuerzo por la paz comenzó después de que la sociedad civil se movilizó en lo que se llamó el Mandato Ciudadano por la Paz de octubre de 1997 y recibió 10 millones de votos simbólicos en apoyo al regreso a las negociaciones de paz. Esto llevó al gobierno del Presidente Andrés Pastrana a iniciar un proceso de paz en El Caguán (1998–2002). Este proceso con las FARC-EP incluyó la desmilitarización de 42.000 kilómetros cuadrados alrededor de la cuenca del Río Caguán, una zona tropical al sur de Colombia. El proceso se inició desfavorablemente el 7 de enero de 1999, con una ceremonia a la que asistieron miles de invitados con el Presidente Pastrana como anfitrión, pero sin la presencia del líder de las FARC-EP Manuel Marulanda Vélez (alias “Tirofijo”). Las FARC-EP argumentaron que había una posible amenaza de asesinar a Tirofijo y enviaron a Joaquín Gómez en su representación. Aunque Pastrana trató de minimizar el impacto de esta ausencia, la silla vacía fue un símbolo evidente del frágil compromiso de las FARC-EP para participar en un diálogo serio. Este fallido intento llegó a su fin el 20 de febrero de 2002, cuando Pastrana

anunció (a un país en su mayoría jubiloso) que las fuerzas militares estaban reentrando a El Caguán²¹.

Hubo muchos factores que actuaron en contra del éxito de El Caguán. Primero, la “Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia” propuesta por las FARC-EP era inmanejable; incorporaba doce temas y cuarenta y ocho subtemas, incluido el modelo económico del país, reformas a las instituciones del estado, así como reformas al sistema político y de justicia²². Resultó así difícil mantener el apoyo de los grupos empresariales nacionales y de los tradicionales ostentadores del poder ante un modelo de negociación que proponía compromisos para lograr una “nueva Colombia” y un “nuevo estado” antes de abordar la cuestión de desmovilización y desarme.

En segundo lugar, las conversaciones llegaron en un momento en que las FARC-EP estaban en el apogeo de su fuerza militar y presencia territorial a lo largo de Colombia. Al mismo tiempo, el gobierno del Presidente Pastrana estaba negociando el Plan Colombia, un importante paquete de asistencia para la seguridad de los Estados Unidos, con el fin de reforzar la capacidad del estado para consolidar el control.

Finalmente, las negociaciones fueron muy lentas y estuvieron plagadas de incidentes, tales como el asesinato de tres ciudadanos estadounidenses en marzo de 1999, desafíos para la verificación internacional de la zona desmilitarizada, acusaciones de que las FARC-EP estaban usando la zona para reagruparse y sembrar cultivos ilegales, y acusaciones de que el gobierno estaba promoviendo el fortalecimiento de los paramilitares. De hecho, el período de las conversaciones coincidió con un repunte de la violencia paramilitar.

El legado de El Caguán no solo causó escepticismo en el pueblo colombiano sobre las negociaciones con las FARC-EP; también fue un precedente negativo respecto al papel de los actores internacionales en los procesos de paz en Colombia²³. A solicitud del Presidente Pastrana, en

20 “Procesos de paz en Colombia”, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, disponible en <http://centromemoria.gov.co/HechosDePaz/>.

21 Entrevista con funcionario de la ONU, Bogotá, diciembre de 2016.

22 Para ver la agenda completa, consult http://pdba.georgetown.edu/CLAS%20RESEARCH/Library%20and%20Documents/Peace%20Processes/1998-2002/1999%20May_FARC_Agenda%20Comun%20para%20el%20Cambio.doc.

23 Organizaciones internacionales y otros gobiernos históricamente han apoyado los esfuerzos de paz en Colombia de muchas maneras y con distintos grados y porcentajes de éxito. Estas han actuado como terceros en los diálogos de paz, han facilitado el diálogo, ayudado a construir alianzas estratégicas entre actores sociales y autoridades locales, regionales y nacionales, han alentado a la sociedad civil a plantear propuestas y agendas de acción; y suministrado apoyo técnico y financiero para las iniciativas de paz y desarrollo y de derechos humanos.

diciembre de 1999, el Secretario General Kofi Annan designó a Jan Egeland como su asesor especial para la ayuda internacional a Colombia. Aunque ambiguo e inicialmente destinado a promover apoyo para complementar la ayuda de los Estados Unidos al gobierno colombiano, este mandato dio a Egeland algo de espacio para labrar su rol como un facilitador discreto. Egeland trabajó de cerca con un grupo de embajadores de veintiséis países amigos. Las Naciones Unidas apoyaron la creación de este grupo, pero el alto número de miembros, la falta de conocimiento de las negociaciones de paz de los embajadores, así como la

ambivalencia de muchas de las capitales hacia un grupo guerrillero acusado de cometer graves violaciones a los derechos humanos limitó el papel constructivo que podía desempeñar²⁴. El clima internacional se hizo contundentemente menos amigable vis-à-vis la participación de grupos armados señalados como terroristas después de los ataques a Nueva York y Washington, D.C. del 11 de septiembre de 2001. Egeland dejó su puesto en noviembre de 2001 después de una serie de incidentes por parte de las FARC-EP y del gobierno que casi acaban con el proceso. Egeland fue substituido por su colega, James Lemoyne²⁵.

Cuadro 2. Los paramilitares

Además del gobierno y las guerrillas, hay un tercer actor en el conflicto colombiano que, debido a limitaciones de espacio, hemos excluido de este análisis: los paramilitares. Aunque Colombia ha tenido una larga historia de distintas fuerzas paramilitares, en el contexto político actual este término hace referencia a grupos de derecha que se organizaron en la década de los 80 y adquirieron relevancia en todo el país en la década de los 90.

Las formaciones paramilitares tienen un largo historial en Colombia, pero esta reiteración, a pesar de algunas variantes geográficas, reunió a un conjunto formado por: traficantes de drogas, terratenientes ricos, empresarios, políticos regionales y miembros de las fuerzas de seguridad del estado.... Impulsados por un celoso anticomunismo y aparentemente organizados para combatir a los rebeldes, frecuentemente masacraron y aterrorizaron a campesinos inocentes acusados de apoyar a las guerrillas.²⁶

Después de la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito de 2003 (nombrado así por el municipio donde fue negociado), los paramilitares se involucraron en un proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) con el gobierno de Álvaro Uribe. No obstante, muchos analistas han descrito esto más como un proceso de sumisión al sistema de justicia que un proceso de paz per se, y muchos líderes paramilitares fueron extraditados a los Estados Unidos por sus actividades de narcotráfico antes de que pudieran decir la verdad y compensar a sus víctimas. Aunque es difícil aseverar con precisión, muchas de las estructuras paramilitares son utilizadas ahora por bandas que el gobierno antes llamaba Bandas Criminales (BACRIM)²⁷. El escándalo llamado “Parapolítica”, que comenzó en 2006, hizo evidente el alcance de los vínculos entre políticos locales y nacionales y estas fuerzas paramilitares; al final, cuarenta y cinco congresistas y siete gobernadores fueron procesados penalmente.

Dados estos vínculos con las fuerzas paramilitares, una de las demandas centrales de las FARC-EP durante el proceso de paz fue que el estado mostrara señales claras de combatir a estas organizaciones y limitar su influencia política. Las directrices para la imposición de sentencias en el Acuerdo de Santa Fe de Ralito que estableció un máximo de ocho años de prisión para los líderes paramilitares, también fue un punto de referencia en la creación del sistema de justicia transicional para las FARC-EP. La continua existencia de estos grupos, muchos de los cuales han comenzado a llenar el vacío que dejaron las FARC-EP en determinadas regiones, es uno de los más graves desafíos para la implementación satisfactoria del acuerdo de paz de La Habana.

24 Teresa Whitfield, *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2007).

25 Jan Egeland, *A Billion Lives: An Eyewitness Report from the Frontlines of Humanity* (New York: Simon & Schuster, 2010), pág. 68.

26 Teo Ballvé, “Grassroots Masquerades: Development, Paramilitaries, and Land Laundering in Colombia”, *Geoforum* 50 (2013), pág. 66.

27 El gobierno renunció al concepto de “Bandas Criminales” en abril de 2016 cuando el Ministerio de Defensa emitió la Directiva 15 adoptando el concepto de “grupos armados organizados”. Consulte www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf.

A Lemoyne se le entregó un proceso de paz moribundo. El 9 de enero de 2002, después de varios ataques por las FARC-EP a la infraestructura del país, Pastrana dio al grupo cuarenta y ocho horas para abandonar el área desmilitarizada. Lemoyne decidió intentar salvar el proceso, haciendo que las Naciones Unidas fueran protagonistas en Colombia por primera vez. Lemoyne, junto con el embajador francés en Colombia (quien desempeñó la función de coordinador de una “comisión facilitadora”), se reunieron con las FARC-EP, las cuales, bajo la presión de Lemoyne, aceptaron los términos del gobierno para iniciar un cese al fuego. La buena voluntad que este esfuerzo desesperado por salvar el proceso pudo haber creado desapareció en menos de un mes, después de que las FARC-EP tomaron por asalto un vuelo nacional para secuestrar a un senador. Esta fue la gota que colmó el vaso, después de tres años de frustraciones durante los cuales las FARC-EP habían aprovechado la zona desmilitarizada para reorganizar y fortalecer sus fuerzas, período durante el cual la mayor parte del tiempo se pasó negociando una agenda para la negociación.

La intransigencia de las FARC-EP no fue la única razón por la que El Caguán falló; los “errores del gobierno en el manejo de las negociaciones, la violencia de los saboteadores, incluida la de los paramilitares apoyados por partes rebeldes de las fuerzas de seguridad, los problemas de coordinación entre políticos y fuerzas armadas, así como la competencia entre los diferentes grupos guerrilleros también contribuyeron al fracaso de las conversaciones anteriores”²⁸. El mensaje político enviado por la decisión de Pastrana de seguir adelante con el Plan Colombia, con su énfasis militar, también fue una señal del poco compromiso del gobierno con las negociaciones de paz. Mientras que pocas personas saben a ciencia cierta si el liderazgo de las FARC-EP estaba tratando

intencionalmente de terminar con el proceso de paz, si fue claro que ambos lados carecían de voluntad política para comprometerse totalmente con las negociaciones. “Representantes de la comunidad internacional que habían desempeñado un papel en la exposición de esta dura realidad se quedaron pensando, no solo en si había sido correcto intervenir para evitar el colapso de las conversaciones en enero, sino también en si no habría sido un desenlace más favorable a largo plazo si el proceso de paz de Pastrana hubiera colapsado dos años antes”²⁹.

El camino a La Habana

Pasarían casi diez años después de que finalizaran las conversaciones de El Caguán, para que las condiciones fueran propicias para que el Presidente Santos pudiera entrar en negociaciones con las FARC-EP; de hecho, muchos dicen que fue durante esa década en que se dieron las condiciones necesarias para un proceso de paz³⁰. La primera de estas condiciones fue, en palabras de Daniel García-Peña, el ex alto comisionado para la paz de Colombia, que “el diálogo en La Habana se dio entre dos perdedores”³¹.

La debacle de El Caguán resultó ser la fuerza decisiva detrás del triunfo del Presidente Uribe (2002–2010) y la inmensa popularidad de su agenda política de “seguridad democrática”, destinada a “recuperar el orden y la seguridad”, sobre todo por medio de la fuerza³². Uribe adoptó el Plan Colombia, el paquete de ayuda estadounidense iniciado bajo el Presidente Pastrana que destinó \$8.000 millones “para buscar la paz, combatir las drogas, construir la economía y aumentar la democracia”³³. El Plan Colombia obtuvo resultados ambiguos en la reducción del impacto del narcotráfico, y contribuyó al incremento en las violaciones a los derechos

28 Christian Voelkel, “Cinco malentendidos frecuentes acerca de la paz y la guerra en Colombia”, International Crisis Group, 8 de octubre de 2012, disponible en <http://blog.crisisgroup.org/latin-america/colombia/2012/10/08/five-common-misunderstandings-of-war-and-peace-in-colombia/>.

29 Cynthia J. Arnson y Teresa Whitfield, “Third Parties and Intractable Conflicts: The Case of Colombia”, en *Grasping the Nettle: Analyzing Cases of Intractable Conflict*, editado por Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (Washington, DC: US Institute of Peace, 2005).

30 En su libro *El hombre clave*, Henry Acosta describe varios intentos para iniciar las negociaciones entre el gobierno de Álvaro Uribe y las FARC-EP y afirma que todos los intentos fueron terminados unilateralmente por el gobierno de Uribe. Henry Acosta, *El hombre clave: El secreto mejor guardado del proceso de paz de Colombia* (Aguilar, 2016), pág. 172.

31 Entrevista con Daniel García-Peña, Bogotá, noviembre de 2016.

32 La presidencia colombiana y el Ministerio de Defensa, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003, disponible en www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf.

33 Michael Shifter, “Plan Colombia: A Retrospective”, *Americas Quarterly* (verano de 2012), disponible en www.americasquarterly.org/node/3787; William J. Clinton, declaración, Washington, DC, 13 de julio de 2000.

humanos³⁴. No obstante, fortaleció algunos sectores del estado, en particular al mejorar las capacidades logísticas y de inteligencia de las fuerzas de seguridad de Colombia — algo esencial para crear las condiciones para que las FARC-EP se sentaran en la mesa de negociaciones³⁵.

Aprovechando el crecimiento de las fuerzas de seguridad (que pasó de tener 313.406 miembros en 2002 a 446.638 en 2010) y la triplicación del presupuesto militar, el gobierno de Uribe asestó significativos golpes militares a las FARC-EP, muchos de los cuales se produjeron cuando Juan Manuel Santos era ministro de defensa³⁶. Estos incluyeron: La Operación Jaque (julio de 2008), en la que las fuerzas militares liberaron once soldados secuestrados, tres estadounidenses y a la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt, quien había sido secuestrada seis años atrás; y los ataques que resultaron en la muerte de cincuenta y tres líderes de las FARC-EP y tres miembros del secretariado: “Raúl Reyes” (marzo de 2008), “Mono Jojoy” (septiembre de 2010) y “Alfonso Cano” (noviembre de 2011). Estos ataques, además de la muerte natural de Tirofijo, debilitaron significativamente el liderazgo de las FARC-EP.

A pesar de estos poderosos golpes, y aunque su membresía bajó de 20.000 al terminar El Caguán a alrededor de 7.000 en la actualidad, las FARC-EP nunca fueron derrotadas militarmente³⁷. Para cuando llegó el momento de las negociaciones de La Habana, las FARC-EP habían aumentado su efectividad militar, causando un incremento de bajas militares y fortaleciendo su presencia a lo largo del país, particularmente en la periferia. De acuerdo con los analistas Ariel Ávila y León Valencia, gran parte de este refortalecimiento de las FARC-EP se debió a las directivas de su nuevo líder “Alfonso Cano” en el llamado “Plan 2010”. Este plan reestructuró la organización militar de las

FARC-EP, creando pequeñas unidades descentralizadas de combate táctico. Estas unidades se enfocaron en métodos de guerra que resultaron ser más letales, incluido el extenso uso de minas antipersonales y francotiradores y un incremento en los hostigamientos contra las fuerzas armadas del gobierno³⁸. El Presidente Santos, con su experiencia en el Ministerio de Defensa, sabía que a pesar de que las FARC-EP habían sido debilitadas significativamente durante el gobierno de Uribe, el conflicto colombiano seguía siendo un “empate negativo”; una derrota militar de las FARC-EP llevaría un largo tiempo, si es que fuera posible³⁹.

El contexto regional en América Latina también facilitó el avance hacia el diálogo. La llegada al poder por el voto popular de un número de gobiernos de izquierda en lo que se ha conocido como la “ola rosa” debilitó la justificación de las FARC-EP para la revolución armada. En este sentido, el presidente venezolano Hugo Chávez, quien había tenido una relación muy cercana con las FARC-EP (de hecho, varios miembros de sus directivos habían vivido en Venezuela), presionó a las guerrillas para entrar en las negociaciones de paz⁴⁰. Más aun, por medio de su libro *Paz en Colombia*, el presidente cubano Fidel Castro había instado públicamente a las FARC-EP al desarme y a convertirse en partido político, y él continuó ejerciendo presión sobre ellos⁴¹. Otros líderes de izquierda como José Mujica, ex presidente de Uruguay y el ex miembro del grupo rebelde Tupamaro, también apoyaron la paz⁴².

Finalmente, las condiciones políticas en Colombia también favorecieron el establecimiento de un proceso de paz. La ventaja militar que el Plan Colombia había traído en una fase temprana pareció haber llegado a un estancamiento, y el escándalo de las ejecuciones extrajudiciales conocidas como “falsos positivos” habían minado

34 Adam Isacson, “Failing Grades: Evaluating the Results of Plan Colombia”, *Yale Journal of International Affairs* (Verano/Otoño 2005).

35 Entrevista con Juanita Goebertus, Bogotá, noviembre de 2016.

36 Ministerio de Defensa Colombiano, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD*, abril de 2010; Adam Isacson, “Don’t Call It a Model”, WOLA, 14 de julio de 2010, disponible en www.wola.org/2010/07/colombia-dont-call-it-a-model/.

37 “¿Cuántos hombres y armas tienen las FARC?” Noticias RCN, disponible en www.noticiasrcn.com/especialesrcn/conteo-hombres-farc/.

38 León Valencia y Ariel Ávila, “La nueva realidad de las FARC”, Observatorio del Conflicto Armado, julio de 2011, disponible en www.cedema.org/uploads/Farc_analisis-2011_primer_semestre.pdf; Ariel Ávila, “Del Caguán a la Habana”, Otra Mirada del Conflicto, 9 de marzo de 2013, disponible en [https://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/INFORME+--+Del+Caguán+a+La+Habana+\(01\)-%C3%81vila+Mart%C3%ADnez+Ariel+Fernando.pdf](https://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/INFORME+--+Del+Caguán+a+La+Habana+(01)-%C3%81vila+Mart%C3%ADnez+Ariel+Fernando.pdf).

39 Entrevista con Enrique Santos, Bogotá, noviembre de 2016; Entrevista con experto en mediación, diciembre de 2016.

40 Entrevista con Enrique Santos, Bogotá, noviembre de 2016.

41 Fidel Castro, *La paz en Colombia* (La Habana: Editora Política, 2008).

42 Entrevistas con funcionarios de las Naciones Unidas, Nueva York y Bogotá, octubre–noviembre de 2016.

la legitimidad de las fuerzas armadas⁴³. Había una creciente presión de los gobiernos extranjeros y del sector empresarial para iniciar un proceso que creara la estabilidad necesaria en el país para que los inversionistas extranjeros y nacionales trabajaran con confianza. También hubo una creciente sensación entre las élites urbanas, apoyadas por una red de activistas de paz internacionales, de que el ciclo de guerra se había agotado y que era el momento adecuado para las negociaciones de paz⁴⁴.

Es en este contexto en el que el Presidente Santos inició, en septiembre de 2010, conversaciones informales y confidenciales con las FARC-EP que crearían una fase secreta de negociaciones en La Habana, culminando en un acuerdo del marco de trabajo firmado el 26 de agosto de 2012⁴⁵.

REUNIONES PRELIMINARES

La fase secreta del proceso de paz comenzó con un intercambio de cartas entre Pablo Catatumbo, un miembro del secretariado de las FARC-EP, y Henry Acosta, un economista colombiano que había iniciado los contactos entre Bogotá y las FARC-EP durante muchos años, incluso durante el gobierno de Uribe. Después de que Acosta contactó al Presidente Santos poco después de su toma de posesión en agosto de 2010, Santos envió un mensaje a la jefatura de las FARC-EP invitando a dos de sus representantes a reunirse con dos emisarios de su gobierno para iniciar discusiones confidenciales⁴⁶. Entre marzo y octubre de 2011 se llevaron a cabo cuatro reuniones preparatorias, primero a lo largo de la frontera entre Colombia y Venezuela, y luego en una isla venezolana⁴⁷.

En estas reuniones, se eligieron los miembros de los equipos que representarían a ambos lados: Mauricio Jaramillo (jefe de la delegación), Rodrigo Granda, Marcos Calarcá, Andrés París y Sandra

Ramírez de las FARC-EP, y Sergio Jaramillo (jefe de la delegación, y al mismo tiempo asesor presidencial en seguridad nacional), Frank Pearl, Alejandro Eder, Jaime Avendaño y Lucía Jaramillo del gobierno. Enrique Santos, hermano del presidente, se les unió no como parte formal de la delegación, sino como representante personal del presidente y, dado que él conocía a muchos de los miembros del secretariado de las FARC-EP desde hace años, actuó como facilitador de buena fe⁴⁸. Elena Ambrosi, quien trabajaba con Sergio Jaramillo, posteriormente se uniría al equipo del gobierno como personal de apoyo, así como otros miembros del equipo de asesores en Bogotá que viajaron en distintas ocasiones.

Un punto crucial que se decidió en esta etapa por las partes fue que Cuba y Noruega serían los países garantes durante el proceso entero. Cuba fue elegida porque jugó un papel crítico en llevar a las FARC-EP a la mesa de negociación y porque su participación elevó la credibilidad del proceso con las FARC-EP y los países vecinos⁴⁹. Noruega, al igual que Cuba, tenía una trayectoria de apoyo a las negociaciones de paz colombianas⁵⁰. También fue seleccionado como país garante basado en su reputación y experiencia en procesos de paz, su neutralidad (un elemento clave para las FARC-EP) y su capacidad para financiar gran parte del proceso. También fue importante que Noruega no formara parte de la Unión Europea y por lo tanto tuviera la libertad de poder financiar a la delegación de las FARC-EP — algo que los miembros de la UE no podrían hacer, ya que el grupo estaba incluido en la lista de organizaciones terroristas⁵¹. Los primeros encuentros a lo largo de la región fronteriza y en Venezuela se llevaron a cabo en presencia de un representante noruego, Dag Nylander, quien también estuvo presente (junto con los representantes cubanos) desde el

43 Adriaan Alsema, “Falsos Positivos”, Colombia Reports, 14 de agosto de 2012, disponible en <http://colombiareports.com/false-positives/>.

44 Entrevista con León Valencia y Ariel Ávila, Bogotá, noviembre de 2016.

45 Acosta, *El hombre clave*.

46 Ibid.

47 Intercambio con funcionario del CICR, enero de 2017. Las FARC-EP estuvieron representadas en esta reunión por Ricardo Téllez y Andrés París del Estado Mayor Central, y el gobierno estuvo representado por Jaime Avendaño y Alejandro Eder.

48 Acosta, *El hombre clave*; Enrique Santos, *Así empezó todo: El primer cara a cara secreto entre el gobierno y las FARC en La Habana* (Bogotá: Intermedio, 2014).

49 “Fidel Castro, pendiente de las negociaciones con las FARC”, Nuevo Arco Iris, 28 de agosto de 2012, disponible en www.arcoiris.com.co/2012/08/fidel-castro-pendiente-de-las-negociaciones-con-las-farc/.

50 Durante las negociaciones con las FARC-EP, impulsadas por el gobierno de Pastrana, Noruega era parte del “grupo de países amigos” que también incluía a Canadá, Cuba, Francia, Italia, México, España, Suecia, Suiza y Venezuela. Noruega también ha estado involucrada en las negociaciones con el ELN durante mucho tiempo.

51 Entrevista con Gerson Arias, Bogotá, septiembre de 2016.

inicio de las conversaciones secretas en La Habana⁵².

Las partes no detallaron la función específica que los garantes habrían de cumplir en las conversaciones⁵³. Lo que se decidió fue que asistirían a todas las discusiones pero permanecerían en silencio⁵⁴. En entrevistas con las autoras de este informe, las personas presentes durante las negociaciones describieron los aportes de los países garantes de varias maneras. Su presencia durante las negociaciones formales garantizaba a las partes que el acuerdo fuera una reflexión de buena fe de lo que se había discutido. Como observadores, también aportaron un aspecto adicional de formalidad a la mesa, logrando que las partes se inclinaran por hablar en términos más conciliatorios. Aun cuando ni Cuba ni Noruega se desempeñaron como mediadores, ni se les permitió dar puntos de vista sobre el contenido de las negociaciones, sí sirvieron como una “caja de resonancia” para las partes negociadoras a lo largo de los márgenes de las conversaciones formales, en una tarea que se describió como “facilitación”⁵⁵.

Tanto Cuba como Noruega fueron actores particularmente importantes durante los momentos de crisis, especialmente cuando las conversaciones parecían estar a punto de romperse⁵⁶. Era importante determinar cuándo se trataba de una posibilidad real de que una de las partes abandonara la mesa, gracias a que ambos lados utilizaban esta amenaza como táctica de negociación. La ausencia de un mandato formal para los países garantes funcionó a su favor durante estas crisis, debido a que había flexibilidad en la manera en que se les permitía intervenir, siempre y cuando siguieran las pautas establecidas por ellos mismos: que sus iniciativas fueran transparentes, que ambas partes las conocieran y que su meta fuera el avance del proceso⁵⁷.

Durante esta fase exploratoria, también hubo discusiones acerca del papel que Venezuela debía jugar cuando comenzaran las negociaciones formales. Debido a su influencia sobre las FARC-EP y a su papel durante la fase secreta, hubo consenso en que Caracas necesitaba tener un papel en la fase pública. No obstante, el gobierno no quiso darle un papel como garante, lo cual habría puesto al Presidente Chávez en el centro del proceso, algo inaceptable para muchos colombianos. Por lo tanto, las partes crearon el papel de “país acompañante” y Venezuela designó al Embajador Roy Chaderton como su enviado. El gobierno de Santos sintió la necesidad de equilibrar esta designación al seleccionar a Chile como un segundo país acompañante, dadas las tendencias ideológicas del gobierno de centro-derecha del entonces Presidente Sebastián Piñera. Santiago designó al Embajador Milenko Skoknic, quien fue reemplazado por el Embajador Luis Maira cuando la presidenta Michelle Bachelet fue elegida a un segundo mandato (no consecutivo) en 2014.

Como países acompañantes, Venezuela y Chile no estuvieron presentes durante las negociaciones, pero fueron a La Habana al final de cada ciclo de conversaciones para ser informados por las partes. Cuando era posible, discutían el proceso con las partes en un ambiente informal. Se puede afirmar que Chile se mantuvo más al margen al no haber estado involucrado en las discusiones anteriores, pero las partes aprovecharon su experiencia en justicia transicional para enriquecer sus conversaciones⁵⁸. Venezuela, primero a través de Chávez y luego a través del Presidente Nicolás Maduro, abrió líneas de comunicación con las FARC-EP a lo largo del proceso. El hecho de que Cuba y Venezuela, los dos países ideológicamente más cercanos a la guerrilla, hubieran sido facilitadores recurrentes en los procesos de paz colombianos también resultó

52 Cuando ambas delegaciones se reunieron por primera vez en La Habana, los noruegos organizaron una recepción informal para “romper el hielo, donde ambas delegaciones podían conocerse unos a otros antes de iniciar con las sesiones formales”. Santos, *Así empezó todo*, pág. 37.

53 “Hemos acordado... desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes. De acuerdo con las necesidades del proceso, se podrá de común acuerdo invitar a otros”. *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 26 de agosto de 2012, Punto 4, disponible en <http://peacemaker.un.org/colombia-generalaccordendconflict2012>.

54 Dag Nylander fue el principal representante de Noruega en las conversaciones, y Raúl Benítez fue el delegado de Cuba. Ambos eran substituidos por otros funcionarios de sus respectivos ministerios cuando necesitaban ausentarse de La Habana o tenían asuntos personales.

55 Entrevistas con funcionarios, diplomáticos y expertos en mediación de las Naciones Unidas, octubre–diciembre de 2016.

56 Por ejemplo, Noruega y Cuba asumieron intensos esfuerzos bilaterales después del secuestro del General Rubén Darío Alzate el 16 de noviembre, y la consecuente suspensión de los diálogos de paz. Marisol Gómez Giraldo, “Noruega y Cuba, claves para sacar de la crisis proceso de paz con FARC”, *El Tiempo*, 18 de noviembre de 2014, disponible en <http://m.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/noruega-y-cuba-claves-para-sacar-de-la-crisis-proceso-de-paz-con-farc/14844335>.

57 Entrevista con diplomático, Bogotá, noviembre de 2016.

58 Entrevista con diplomático, Bogotá, octubre de 2016.

estratégico en el inicio de los diálogos.

Muchos de los involucrados en el proceso de paz están de acuerdo en que sería difícil imaginar el éxito de los diálogos sin los países garantes y acompañantes, que constituyeron una de las principales participaciones de la comunidad internacional en el proceso. Cuba y Noruega, en particular, fueron clave en términos de logística, desarrollo de capacidad, construcción de confianza y solución de problemas durante las crisis; el Presidente Santos, Sergio Jaramillo y los representantes de las FARC-EP han reconocido públicamente el generoso apoyo y la dedicación de estos dos países. Aunque ninguno de los países garantes o acompañantes tuvo mucho impacto en el contenido de los acuerdos, sí proporcionaron asistencia técnica y financiera, apoyo moral, visibilidad y protección para la iniciativa de paz, complementándose los unos con otros hasta el punto de llegar a ser pilares fundamentales del apoyo internacional a las negociaciones⁵⁹.

Durante estas reuniones preliminares también se decidió que las negociaciones secretas tendrían lugar en La Habana y que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) estaría a cargo de coordinar el transporte de las FARC-EP a Cuba. Las FARC-EP inicialmente querían que los diálogos tuvieran lugar dentro de Colombia, pero el gobierno, habiendo aprendido de la experiencia de El Caguán, se opuso firmemente a desmilitarizar una parte del país: una iniciativa que habría tenido extensa oposición popular. Las FARC-EP después propusieron que las conversaciones tuvieran lugar en Venezuela, pero tanto Chávez como Bogotá se opusieron a la idea. El gobierno también tenía el interés de limitar el número de personas que entraran y salieran del marco de los diálogos, así como el acceso a la prensa. Estaba convencido de que un cierto nivel de aislamiento de los equipos de negociación protegería a las conversaciones de la influencia naturalmente cambiante de la política nacional.

Así, Cuba fue descrito como “el anfitrión perfecto” por varios miembros del equipo del gobierno, y un diplomático muy familiarizado con el proceso describió a Cuba como las “estrellas olvidadas del proceso de paz”. El gobierno cubano jugó un papel crucial tanto en encargarse de la presencia constante de entre cincuenta y sesenta personas en La Habana y en organizar todas las reuniones con asesores, enviados y diplomáticos en la embajada cubana en Bogotá. Cuba también manejó problemas polémicos detrás de bambalinas con gran destreza diplomática. Más aún, la isla proporcionó un nivel de control incomparable sobre los participantes y sus interacciones con los medios de comunicación⁶⁰. También es importante destacar que las conversaciones tenían que llevarse a cabo en un país que pudiera garantizar que su sistema judicial no capturaría a los miembros de las FARC-EP, quienes en ese momento tenían órdenes de captura pendientes⁶¹. El papel de Cuba como anfitrión de las conversaciones también fue motivo de orgullo para el país y un esfuerzo de La Habana por demostrar un papel diplomático clave en la ayuda para alcanzar la paz.

No obstante, este nivel de aislamiento tuvo un costo. La desconexión entre Colombia y lo que estaba sucediendo en La Habana durante mucho tiempo impactó el sentido de pertenencia de los colombianos sobre el proceso y probablemente contribuyó al resultado del plebiscito. No obstante, varias personas cercanas al proceso afirmaron a las autoras de este informe que sin la distancia interpuesta por Cuba — una distancia marcada por kilómetros y profundizada por las dificultades para acceder a Internet y la falta de rápido acceso a los medios de comunicación — probablemente el acuerdo no hubiera sido posible.

LA FASE SECRETA

Las negociaciones secretas se realizaron del 24 de febrero al 26 de agosto de 2012. Inicialmente hubo complicaciones sobre cómo sacar a Mauricio Jaramillo, quien había substituido al Mono Jojoy

59 Kristian Herbolzheimer, “Innovations in the Colombian Peace Process”, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, junio de 2016, pág. 8, disponible en www.c-r.org/downloads/NOREF_CR_Report_Colombia%20Innovations_final.pdf,

60 Entrevista con Gerson Arias, Bogotá, septiembre de 2016.

61 Cuando se estaba organizando la conferencia de prensa en Hurdal, el gobierno noruego estaba preocupado de que un juez pudiera emitir una orden para detener a uno o más miembros de las FARC-EP, ya que existían órdenes internacionales para su arresto. Por lo tanto, se implementaron planes para que entraran y salieran del país lo más pronto posible. Los miembros del gobierno colombiano expresaron su descontento con el hecho de que su delegación fue recibida exactamente bajo las mismas condiciones que la de las FARC-EP, dado que muchos tenían visas de larga vigencia o incluso pasaportes internacionales. Lo que para algunos pareció ser un esfuerzo de Noruega por ser igualitario en su trato con ambas partes resultó en que el gobierno colombiano reafirmara su convicción de que utilizar a un mediador internacional no era una ventaja a su favor.

como jefe del Bloque Oriental de las FARC-EP, desde Colombia hacia La Habana. Esto se vio agravado por la muerte del comandante de las FARC-EP, Alfonso Cano, el 4 de noviembre de 2011, en una acción militar de las Fuerzas Armadas colombianas. Las FARC-EP enviaron un mensaje al Presidente Santos dos días después del fallecimiento de Cano, asegurando que todo lo que había sido acordado en las reuniones preparatorias se mantenía en pie. Esto fue interpretado por muchos en el gobierno de Santos como una señal inequívoca del compromiso total de las guerrillas con el proceso de paz⁶².

Tranquilizado, el gobierno llevó ante el Congreso el Acto Legislativo Número 1 de 2012, también conocido como el Marco Jurídico para la Paz. Esta reforma constitucional abrió la puerta a un sistema de justicia transicional después del desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de grupos armados ilegales. También estipuló que, dentro del marco de trabajo de un proceso de paz, estos grupos podrían recibir trato diferenciado respecto a su responsabilidad por su participación en el conflicto. Este acto legislativo fue altamente simbólico porque, tal como en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011, reconoció la existencia de un conflicto armado en Colombia. Esto es algo que el ex presidente Uribe se había negado a hacer, describiendo en cambio la violencia como actos de grupos ilegales “narcoterroristas” que atacaban a las fuerzas del estado.

El propósito de la fase secreta fue construir un acuerdo marco de trabajo que guiara las negociaciones apropiadamente. En palabras de un funcionario del gobierno, el desafío más grande fue construir una agenda conjunta con las FARC-EP⁶³. Hay, entonces, seis temas incluidos en la agenda de negociación: 1) reforma rural integral; 2) participación política; 3) fin del conflicto; 4) solución al

problema de las drogas ilícitas; 5) víctimas; y 6) implementación, verificación y refrendación del acuerdo⁶⁴. La agenda es un punto medio entre los temas principales que interesaban al gobierno — poner fin al conflicto y el desarme — y los doce puntos de la “Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia” de las FARC-EP.

El acuerdo sobre esta muy limitada agenda fue, podría decirse, el logro más grande que condujo a un proceso exitoso⁶⁵. Después de una revisión cabal de las lecciones aprendidas de los procesos de paz anteriores, el gobierno sabía que bajo ninguna circunstancia podría permitir una agenda tan larga y general como la que las FARC-EP habían llevado a El Caguán⁶⁶. Por su parte, el gobierno tenía una meta clara para la negociación: poner fin al conflicto armado⁶⁷. Aunque esto podría parecer una obviedad, de ninguna manera era una conclusión ineludible: gran parte de la identidad de las FARC-EP estaba anclada a su estatus como grupo armado, y siempre se había opuesto a siquiera utilizar el término DDR, lo cual desde su punto de vista implicaba la aceptación de la derrota militar. El tema de “dejación de armas” fue, de acuerdo con varios de los presentes, uno de los temas más difíciles de acordar en la fase secreta y, como bien se sabe, en la fase pública.

Estrechamente relacionado con la posibilidad de aceptar esa agenda común y limitada estaba la metodología que guio el proceso. El proceso se guio por la búsqueda de un punto medio entre dos formas opuestas de entender el conflicto en Colombia: entre la “paz positiva” de las FARC-EP, la cual se basaba en el argumento de que no puede haber paz hasta que haya justicia social total y completa; y la visión de la “paz negativa” tradicionalmente sostenida por el estado, el cual entiende la paz solamente como la ausencia de la violencia⁶⁸. Esto llevó a la conclusión de que era

62 Henry Acosta argumenta que la muerte de Cano fue un grave error, pues él era la mente política de las FARC-EP y había estado proponiendo entrar en negociaciones de paz desde 2010. Timoleón Jiménez, su reemplazo, llegó proveniente del brazo más militarizado de las FARC-EP, lo cual Acosta afirma que se puede apreciar en la naturaleza y ritmo de las negociaciones, las cuales habrían sido más fluidas y decididas si Cano hubiera estado presente. (Acosta, *El hombre clave*). La ausencia de Manuel Marulanda Vélez (alias “Tirofijo”), sin embargo, fue visto como una ventaja por aquellos que habían estado presentes en El Caguán, ya que frecuentemente él echaba para atrás los avances obtenidos por los negociadores. El hecho de que la delegación de las FARC-EP en La Habana tuvo control directo en la toma de decisiones fue una mejora significativa respecto a las negociaciones anteriores. Como resultado, el liderazgo tenía que convencer a sus bases, algo mucho más fácil de lograr en una organización altamente jerárquica como las FARC-EP.

63 Entrevista con Gerson Arias, Bogotá, septiembre de 2016.

64 Ver *Acuerdo General*, disponible en <http://peacemaker.un.org/colombia-generalaccordendconflict2012>.

65 Entrevista con Elena Ambrosi, Bogotá, septiembre de 2016; entrevistas con Juanita Goebertus y Enrique Santos, Bogotá, noviembre de 2016.

66 Entrevista con Gerson Arias, Bogotá, septiembre de 2016.

67 Entrevista con Enrique Santos, Bogotá, noviembre de 2016.

68 El gobierno adoptó estos conceptos, desarrollados originalmente por John Galtung y John Paul Lederach.

indispensable iniciar un proceso que terminaría con el conflicto armado de una “manera integral y simultánea,” de modo que Colombia pudiera entrar en una fase de construcción de paz de largo plazo. Únicamente en esta fase, con base en las ventajas de vivir en paz, se podrían abordar temas como la desigualdad. A Sergio Jaramillo, el alto comisionado por la paz, se le acredita haber convencido a las FARC-EP de aceptar esta proposición; abandonar la idea de ver las causas estructurales de la violencia como una necesidad de perpetuar la guerra y en cambio percibir el cese del conflicto como un paso instrumental hacia el mejoramiento de las condiciones materiales⁶⁹.

Los dos equipos negociadores trabajaron de manera totalmente clandestina, casi sin salir de sus casas en el sector El Laguito de La Habana, por temor a ser descubiertos; al principio, ni siquiera el embajador colombiano en Cuba sabía que las conversaciones estaban ocurriendo⁷⁰. Para garantizar la total confidencialidad del proceso, a ninguna de las partes se les permitió tener computadoras ni grabadoras, y tomaban notas en un tablero. Una vez que llegaban a un acuerdo sobre un tema específico, se reunían en una habitación contigua donde había una vieja computadora proporcionada por el gobierno cubano. Una vez que el documento se imprimía, leían el texto en voz alta para asegurarse de que coincidía con el texto original⁷¹. A pesar de lo estrecho de las habitaciones y del exigente ritmo de trabajo, las reuniones siempre fueron muy formales, con cada uno de los equipos sentados a un lado de la mesa de reunión, con los representantes cubanos y noruegos presentes a lo largo de las discusiones.

Las partes se reunieron sesenta y nueve veces

antes de firmar el acuerdo marco el 26 de agosto de 2012. El acuerdo estipulaba que “nada está acordado hasta que todo esté acordado” y comprometía a las partes a mantener confidenciales las discusiones de la mesa y a emitir siempre declaraciones conjuntas de mutuo acuerdo.

LA FASE PÚBLICA

La mecánica del proceso

Un día después de firmar el acuerdo marco en La Habana, una copia se filtró a los medios de comunicación. El Presidente Santos hizo una breve declaración reconociendo las conversaciones y prometiendo proporcionar más información en breve⁷². Esto fue seguido por numerosas declaraciones de apoyo por parte de actores nacionales e internacionales (como las del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon⁷³, el secretario general de la Organización de los Estados Americanos⁷⁴, y el Departamento de Estado de los Estados Unidos) y unas cuantas declaraciones en oposición a las conversaciones (incluida una del ex presidente Uribe y una de la presidente del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Ileana Ros-Lehtinen). El 24 de septiembre el Presidente Santos y el líder de las FARC-EP, Timoleón Jiménez, anunciaron el inicio formal de las negociaciones⁷⁵, y unos cuantos días más tarde las dos partes anunciaron a sus equipos negociadores líderes, ambos integrados únicamente por hombres⁷⁶.

Aunque el Presidente Santos fue la fuerza política detrás del acuerdo de paz, se le acredita al alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, el diseño y administración de esta complicada red de actores nacionales e internacionales en los cuales se

69 Entrevistas con Manuel Ramiro Muñoz y Juanita Goebertus, Bogotá, noviembre de 2016.

70 Entrevista con Elena Ambrosi, Bogotá, septiembre de 2016.

71 Elena Ambrosi habla de su frustración cuando un miembro de las FARC-EP que había llegado recientemente a La Habana, señaló a los negociadores que podían utilizar la función de texto de “comparar y fusionar” en sus computadoras después de haber pasado muchísimas horas leyendo en voz alta y comparando textos. Entrevista con Elena Ambrosi, Bogotá, septiembre de 2016.

72 Juan Manuel Santos, declaración, Bogotá, 27 de agosto de 2012, disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Agosto/Paginas/20120827_01.aspx.

73 UN News Centre, “Colombia: Ban aplaude anuncio de conversaciones entre gobierno y FARC”, 29 de agosto de 2012, disponible en www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=24303#.WFqxIVMrLcs.

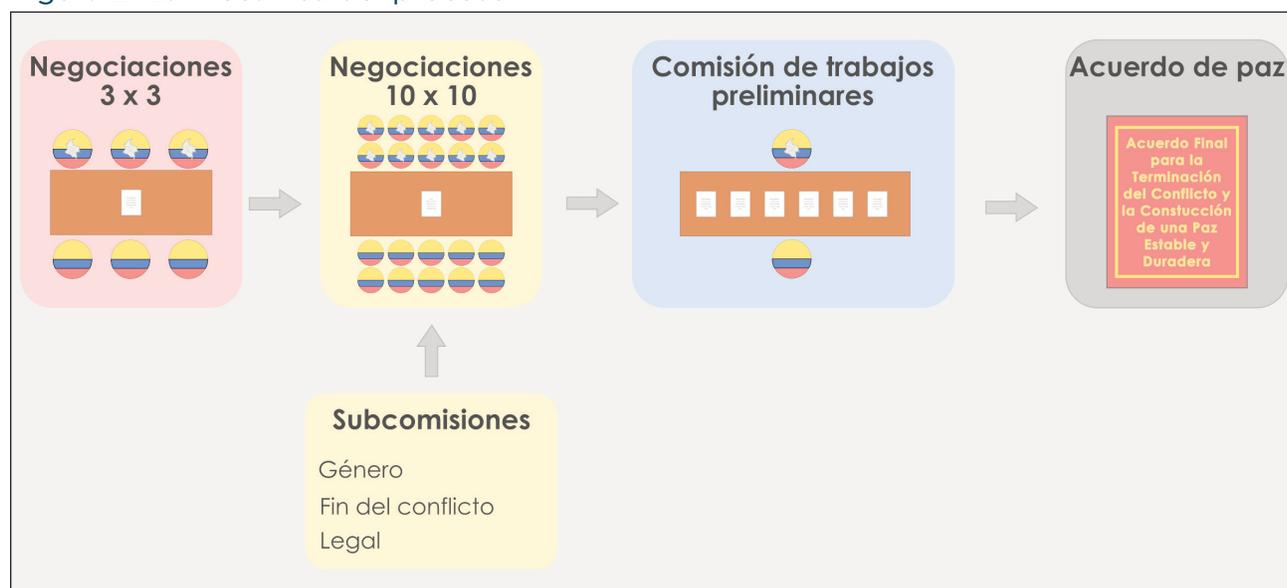
74 Organización de los Estados Americanos, “El secretario general de la OEA da la bienvenida a esfuerzos por la paz en Colombia”, comunicado de prensa, 28 de agosto de 2012, disponible en www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-294/12.

75 Juan Manuel Santos, discurso, Bogotá, 4 de septiembre de 2012, disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904_01.aspx; Timoleón Jiménez, discurso, La Habana, 4 de septiembre de 2012, disponible en www.youtube.com/watch?v=RjvA5I8r6TU&list=UUbHFKMtqLYkIBRiPHJwxu_w&index=1&feature=plcp.

76 El gobierno estuvo representado por el ex vicepresidente Humberto de la Calle, el líder del sector empresarial Luis Carlos Villegas, el ex jefe de la Policía Nacional el General Óscar Naranjo, el ex comandante en jefe de las fuerzas armadas General Jorge Mora, el Asesor de Seguridad Nacional y recientemente nombrado Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo y el Ministro de Medio Ambiente, Frank Pearl. Las FARC-EP estuvieron representadas por Iván Márquez, Ricardo Téllez (alias “Rodrigo Granda”), Andrés París, Marco León Calarcá y Simón Trinidad (Trinidad está en una prisión de EE.UU. sirviendo una condena de sesenta años).

77 Alejandro Reyes Posada, “El estrategia de la negociación”, *El Espectador*, 28 de agosto de 2016, disponible en www.elespectador.com/opinion/el-estratega-de-negociacion.

Figura 2. La mecánica del proceso



sustentó el proceso⁷⁷. De hecho, algunos han dicho que el proceso se asemejaba enormemente al propio Jaramillo: sensato, bien documentado, hermético y reservado⁷⁸. Humberto de la Calle Lombana, la cabeza de la delegación del gobierno, fue elegido gracias a sus excelentes habilidades políticas y de negociación, talentos que se complementaban bien la inteligencia fría de Jaramillo. De acuerdo con los presentes en la mesa, del lado de las FARC-EP Timoleón Jiménez y Pablo Catalumbo eran más flexibles, mientras que Iván Márquez y su asesor Jesús Santrich adoptaron una línea más dura. En una conferencia de prensa del 18 de octubre en Noruega, donde el proceso se anunció formalmente, la gran distancia entre los dos lados se hizo evidente cuando Iván Márquez dio un duro discurso criticando el sistema político y económico de Colombia, después de lo cual Humberto de la Calle respondió con una fuerte refutación.

Una vez que las negociaciones iniciaron en La Habana, se llevaron a cabo en tres espacios principales (ver Figura 2). El primero, llamado el “3 x 3”, consistía en reuniones de tres plenipotenciarios de cada lado, sin la presencia de ningún país garante ni ningún otro personal de apoyo. En esas sesiones, se libraron las batallas políticas más difíciles. Una vez que ambos lados presentaban sus puntos de

vista políticos “en crudo” sobre los temas, las discusiones pasaban a la llamada “mesa 10 x 10”, donde cada lado tenía diez representantes y donde los países garantes estaban presentes, pero sin intervenir en ningún momento. Las discusiones en la mesa se enfocaban en lo que constituiría el contenido del acuerdo. Cuando esas conversaciones se agotaban, el tema pasaba a la comisión de redacción, que también estuvo conformada por diez representantes de cada lado: dos plenipotenciarios y ocho de personal de apoyo. Los garantes también estaban presentes en esta comisión.

La comisión de redacción siguió la metodología de “un solo texto”, donde ambas partes construían un documento conjunto. Mientras que durante la fase secreta el texto se escribió en un tablero y luego se copió a una computadora, en esta etapa Elena Ambrosi tuvo control de la computadora del gobierno y Jesús Santrich el control de la computadora de las FARC-EP. Cada lado elaboraba una propuesta (apoyados por los expertos que cada uno tenía), y resaltaban con diferentes colores las partes que cada quien agregaba a su postura original, para indicar la inclusión de las preferencias de la otra parte. Después de unos cuantos intercambios donde se incorporaban sugerencias, leían en voz alta el texto final; ahí hubo frecuentes intentos por

77 Alejandro Reyes Posada, “El estrategia de la negociación”, *El Espectador*, 28 de agosto de 2016, disponible en www.elespectador.com/opinion/el-estratega-de-negociacion.

78 Entrevista con Juanita León, Bogotá, noviembre de 2016.

Cuadro 3. Los facilitadores

A lo largo del proceso hubo tres hombres que fueron conocidos como “los facilitadores”: Henry Acosta, quien fue pieza central en el intercambio de los primeros mensajes entre el gobierno y las FARC-EP; el hermano del Presidente, Enrique Santos; y el senador de izquierda Iván Cepeda. Estos tres hombres asesoraron la mesa de negociación y tuvieron importantes intercambios unilaterales con cada una de las partes, pero principalmente cumplieron un propósito muy específico: sirvieron como canales directos de comunicación entre el Presidente Santos y Timoleón Jiménez. Este papel, que nunca se definió formalmente y se transformó con el paso del tiempo, fue pieza central para mantener el compromiso político de ambas partes y ocasionalmente era indispensable para resolver problemas en la mesa.

pasar frases que habían sido anteriormente rechazadas, y “había que parar goles”. Si quedaba algún asunto por resolver, la comisión acordaba conjuntamente el texto que complaciera a ambos lados. El proceso se trabajó, con algunas variantes, en ciclos de veinte días durante los cuales ambas partes trabajaron juntas en las mañanas, mientras que por las tardes cada lado se dedicaba a trabajar por separado, a veces con la ayuda de expertos externos.

Subcomisiones

Las negociaciones fueron consecutivas, con la excepción de unos cuantos casos donde se llevaron a cabo en paralelo: el trabajo de la subcomisión de género; la llamada subcomisión de juristas, que resolvió algunos de los detalles del capítulo de justicia transicional, y la subcomisión técnica sobre el fin del conflicto. Aunque la negociación consecutiva era el resultado lógico del precepto de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, los expertos en mediación han dicho que un proceso con vías paralelas pudo haber sido más eficiente y haber aliviado ligeramente los costos de legitimidad que tuvo una negociación tan prolongada⁷⁹.

Hubo dos momentos en que la velocidad y dinámica de la negociación cambió drásticamente: los dos llamados “cónclaves” mandados por el Presidente Santos para acelerar el ritmo de las negociaciones. Estos cónclaves (uno antes del plebiscito y uno después) también trajeron nuevas voces a la mesa, cuando participantes que no formaban parte de las delegaciones fueron incorporados a las conversaciones con la esperanza de que aportaran ideas frescas y nuevas perspectivas. Aunque los cónclaves ayudaron a encontrar

soluciones, las personas presentes durante estos dos momentos también observaron que los nuevos participantes, quienes naturalmente no conocían el contexto completo del proceso, a veces eran más un obstáculo que una ventaja. Durante los cónclaves la dinámica tradicional del proceso se trastocó, haciendo que las reuniones muchas veces fueran desde las 8 de la mañana hasta las 11 de la noche. Mientras que este ritmo no podía mantenerse a lo largo del proceso entero, algunos participantes se han preguntado si quizás algunos cambios en la dinámica de las negociaciones regulares podrían haber producido resultados más rápido.

La subcomisión de género fue creada en septiembre de 2014 después de que grupos de mujeres y de lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT) protestaron no solo por la ausencia de plenipotenciarias en la mesa de negociaciones, sino también por la falta de una perspectiva de género en el contenido de los acuerdos que se habían hecho públicos hasta ese momento. Aunque los grupos de mujeres habían exigido la inclusión de una perspectiva de género más a fondo en el acuerdo, un punto de inflexión se dio cuando una empleada de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz participó en un seminario de las Naciones Unidas sobre mujeres, género y mediación en Finlandia. Durante el evento, esta funcionaria civil expresó sus preocupaciones acerca de la posibilidad de que en cinco años el caso de Colombia fuera visto como un ejemplo de un acuerdo de paz que ignoró la cuestión de género, y prometió abrir los espacios necesarios para los defensores de género. La comunidad internacional facilitó las visitas de varios expertos en esta materia para trabajar con las partes en La Habana. A ONU Mujeres, por ejemplo, se le solicitó a través de la

⁷⁹ Entrevista con experto en mediación, diciembre de 2016.

subcomisión de género que seleccionara y acompañara cinco delegaciones de mujeres y representantes LGBT, así como expertos sobre violencia sexual en el conflicto colombiano, para informar el trabajo de la comisión⁸⁰.

La subcomisión estuvo liderada por María Paulina Riveros, directora de la División de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, del gobierno, y por Victoria Sandino de las FARC-EP, junto con sus respectivos equipos de trabajo. La metodología de la subcomisión fue muy singular: trabajó con los textos que ya habían sido finalizados por la comisión de redacción e introdujo recomendaciones en estos. Estas iban desde la incorporación de lenguaje incluyente de género hasta temas substanciales, como la creación de un grupo en la Jurisdicción Especial para la Paz para estudiar la violencia sexual. Mientras que las recomendaciones de la subcomisión eran tomadas en consideración en la mesa principal de negociaciones, no había garantía de que serían incluidas (y no todas lo fueron).

Más allá de las recomendaciones específicas de la subcomisión, sin embargo, los expertos coinciden en que la continua presencia de mujeres y grupos defensores y expertos sobre la comunidad LGBT en La Habana durante el proceso, tuvo un impacto significativo en los miembros de ambas delegaciones. Les abrió los ojos a la importancia de tener mujeres presentes en la mesa, así como de tomar los temas de género con seriedad, particularmente para las FARC-EP, que ha sido acusada de violar los derechos de las mujeres dentro y más allá de sus filas⁸¹.

Otro tema que requirió una vía de trabajo paralela fue la justicia transicional. Las partes se enfrentaron a la tarea de diseñar un sistema de justicia transicional que cubriera las necesidades de justicia y paz — un arreglo que fuera aceptable para las FARC-EP pero a la vez respetuoso de las obligaciones legales internacionales. Naturalmente, este fue uno de los temas más difíciles en la mesa de negociación.

El primer mecanismo creado para intentar avanzar en este tema fue el llamado “grupo de Nueva York”, un grupo informal de expertos convocado por Noruega (en consulta con las partes en la mesa) y organizado por el Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF) a principios de 2014⁸². El grupo comenzó como un espacio confidencial e informal para generar ideas sobre posibles soluciones a las muy difíciles disyuntivas que enfrentaban los negociadores sobre justicia transicional. También permitió a los dos asesores legales de las FARC-EP durante gran parte del proceso — Enrique Santiago y Carlos Alberto Ruiz — discutir y debatir preguntas sobre justicia transicional y derecho penal internacional con otros expertos. El grupo se reunió trece veces en un período de dos años en diferentes ciudades; la primera reunión se llevó a cabo en Nueva York, y de ahí obtuvo su nombre.

Los miembros de este grupo produjeron (individualmente) documentos cortos y artículos de opinión sobre muchas cuestiones relacionadas con los desafíos a la justicia transicional. Algunos de ellos fueron compartidos de manera informal con las partes en La Habana. El grupo no tenía una postura unificada u oficial respecto a los temas que estaba estudiando, ni tampoco era su intención llegar a un consenso. En cambio, el propósito era formar un grupo plural que, en medio de un entorno polarizado, pudiera discutir cuestiones específicas — algunas de ellas muy técnicas y legales — en un ambiente sin limitaciones. Debido a su naturaleza no oficial y confidencial, el Grupo de Nueva York a veces sirvió como un canal de comunicación extraoficial y como un espacio para proporcionar opiniones expertas sobre las propuestas discutidas en La Habana⁸³. A este grupo se le acredita haber desarrollado la idea de un tribunal especial para la paz, que es uno de los hitos del modelo de justicia transicional del acuerdo final. También jugó un papel fundamental en convencer a las FARC-EP de que los requisitos legales por crímenes serios eran algo más que solo

80 ONU Mujeres había jugado un papel clave anteriormente en la organización de la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz en 2013, que eventualmente llevó a la inclusión de mujeres en el equipo negociador plenipotenciario y a la formación de la subcomisión de género.

81 Correspondencia con Catalina Ruiz-Nazarro, 2016; Virginia Bouvier, “Gender and the Role of Women in Colombia’s Peace Process”, US Institute of Peace and UN Women, 4 de marzo de 2016, disponible en www.usip.org/sites/default/files/Gender-and-the-Role-of-Women-in-Colombia-s-Peace-Process-English.pdf.

82 Este grupo estuvo integrado por Carlos Martín Beristain (España), Morten Bergsmo (Noruega), Priscilla Hayner (Estados Unidos), Luis Guillermo Pérez Casas (Colombia), Carlos Alberto Ruiz (Colombia), Enrique Santiago (España) y Rodrigo Uprimny (Colombia).

83 Entrevista con Rodrigo Uprimny, diciembre de 2016.

un capricho del gobierno. Sin una respuesta seria y legalmente creíble a estos crímenes, el proceso entero podría caerse⁸⁴.

Una subcomisión más formal sobre estos mismos temas, que se conoció como la subcomisión de juristas, fue creada en julio de 2015 a solicitud del Presidente Santos. Dada la impaciencia del público colombiano ante la lentitud de las negociaciones, la subcomisión tenía el propósito de acelerar el acuerdo en temas tales como si habría prisión para los miembros de las FARC-EP y si el personal militar acusado de violaciones a los derechos humanos sería juzgado por el mismo tribunal que juzgaría a las FARC-EP⁸⁵. La subcomisión de juristas no tuvo una conexión formal con el Grupo Nueva York, pero el trabajo de ese grupo ayudó a sentar las bases para que la subcomisión pudiera avanzar hacia una solución concreta.

Los miembros de la subcomisión se reunieron en La Habana y en Bogotá. En su última sesión trabajaron toda la noche con la esperanza de llegar a un acuerdo que pudieran presentar a las partes en la mesa, justo a tiempo para la visita del Papa Francisco a La Habana del 20 de septiembre, ya que las delegaciones esperaban reunirse con él. Aunque la audiencia con el Papa no se llevó a cabo, esta presión de tiempo ayudó a la subcomisión a finalizar los principios fundamentales que serían incluidos en el acuerdo final.

Aun cuando la subcomisión fue sumamente eficaz en resolver los nudos que no habían podido ser resueltos en la mesa de negociaciones, su relación con algunos miembros del equipo negociador no fue muy buena. Algunos miembros de los equipos del gobierno dudaban que el acuerdo

propuesto por la subcomisión, que no incluye tiempo en prisión, fuera aceptable para el público. Como se demostraría más adelante, el temor estaba bien justificado: muchos señalan la ausencia de condenas en prisión para las FARC como una de las razones por las que el acuerdo no tuvo suficiente apoyo en el plebiscito.

La subcomisión técnica para el fin del conflicto fue anunciada en un comunicado conjunto el 12 de febrero de 2015⁸⁶. Su tarea era presentar a las partes en la mesa una serie de propuestas sobre un cese al fuego bilateral y la dejación de armas. A mediados de 2015, la mesa le pidió a la ONU que enviara a un delegado a las sesiones de la subcomisión técnica, al que también fue invitado, a solicitud de las FARC-EP, un representante de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). UNASUR designó al ex ministro de defensa de Uruguay, José Bayardi, un amigo cercano del Presidente Tabaré Vázquez⁸⁷.

En agosto de 2015, un pequeño grupo acompañó al secretario general adjunto para asuntos políticos de las Naciones Unidas, Miroslav Jenča, a La Habana para el primer encuentro formal con las dos partes. El objetivo de la visita era negociar una participación potencialmente más permanente de la ONU en el proceso⁸⁸. El 13 de agosto el secretario general designó a Jean Arnault como su delegado para la subcomisión técnica después de una solicitud de las partes presentada el 12 de julio⁸⁹. Arnault se había desempeñado como representante especial del secretario general en Georgia, Afganistán y Burundi y como mediador del proceso de paz guatemalteco y jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

84 Hugo García Segura y Juan David Laverde Palma, "Los arquitectos del acuerdo", 26 de septiembre de 2015, disponible en www.elespectador.com/noticias/politica/los-arquitectos-del-acuerdo-articulo-588936.

85 Los tres representantes del gobierno eran Manuel José Cepeda Espinosa, Juan Carlos Henao, y el estadounidense Douglass Cassel. Los tres representantes de las FARC-EP fueron Álvaro Leyva, Enrique Santiago y Diego Martínez.

86 Virginia Bouvier, "30th Cycle Begins with New Changes at the Peace Table", Colombia Calls, 27 de octubre de 2014, disponible en <https://vbouvier.wordpress.com/2014/10/27/30th-cycle-begins-with-new-changes-at-the-peace-table/>.

87 Funcionarios de la ONU relataron cómo, mientras que la UNASUR y la ONU participaron en la subcomisión técnica en sus comienzos, pronto se hizo evidente que la ONU tenía mucho más capacidad técnica y más recursos para apoyar su trabajo. Después de un tiempo, la UNASUR dejó de participar en estas reuniones, y la ONU pasó a ser el único organismo internacional involucrado en la subcomisión técnica y en el mecanismo tripartito subsecuente. Entrevista con funcionario de la ONU, Nueva York, octubre de 2016.

88 Adriaan Alsema, "UN Meets with FARC to Discuss Possible Bilateral Ceasefire in Colombia", Colombia Reports, 3 de agosto de 2015, disponible en <http://colombiareports.com/un-meets-with-farc-to-discuss-possible-bilateral-ceasefire-in-colombia/>.

89 Gobierno de Colombia y las FARC-EP, Comunicado conjunto N.º 55, 12 de julio de 2015, disponible en www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-55-la-habana-12-de-julio-de-2015; Comunicado de prensa de la Organización de las Naciones Unidas, "Secretary-General Appoints Jean Arnault of France Delegate to Sub-commission on End of Conflict Issues within Colombian Peace Process", 13 de agosto de 2015, disponible en www.un.org/press/en/2015/sga1586.doc.htm.

El papel de las Naciones Unidas

El equipo de la ONU entendió que su papel en la subcomisión era proporcionar apoyo técnico con una visión política⁹⁰. También era consciente de que ambas partes tenían reservas significativas vis-à-vis la ONU; el gobierno colombiano no es la excepción a la larga tradición latinoamericana de defender celosamente su soberanía, y muchos seguían resentidos con la ONU por su papel en el proceso de la paz en El Caguán. Además, aún había algo de resistencia contra lo que se percibía como una intervención internacional como resultado de la extensa discusión en círculos internacionales (a principios de los años 2000) respecto a si Colombia era un “estado fallido”⁹¹. La idea de que Colombia estuviera en una lista junto a Somalia y Haití en términos de capacidad estatal era sumamente ofensiva para muchos colombianos e indicaba un profundo malentendido de la comunidad internacional tanto de la naturaleza del estado colombiano como del conflicto en el país⁹².

Estas reservas se agravaban por la percepción de algunos sectores del gobierno de que la ONU era un intruso que estaba escudriñando injustamente al país, en particular a través del trabajo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) sobre violaciones de los paramilitares y las fuerzas armadas. Algunos sectores de las fuerzas armadas también estaban convencidos de que la ONU era cercana a las FARC-EP y, aún más importante, creían que si la ONU se involucraba en el proceso de paz promovería una disminución y finalmente el desmantelamiento de las fuerzas armadas regulares colombianas⁹³.

Las FARC-EP, por su parte, tenían poco contacto previo con la ONU y la veían como un representante del gobierno o como una extensión de la política de los Estados Unidos⁹⁴. La política no escrita y de larga data de Colombia que prohíbe el contacto de la ONU con grupos armados no estatales impidió a las FARC-EP conocer más de cerca al sistema de la ONU⁹⁵. Esto significó que el principal referente que las guerrillas tenían de la ONU era la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que había estado al frente de la erradicación de los cultivos de uso ilícito, afectando así directamente a los productores de coca, quienes son una gran base de apoyo para las FARC-EP. Dada la presencia histórica de la ONU en el país y su historial de colaboración con el estado colombiano, las FARC-EP creyeron que sería imposible para la ONU ser una parte neutral⁹⁶.

Arnault y su equipo fueron muy cautelosos y cuidadosos de respetar el deseo del gobierno y de las FARC-EP de retener control total del proceso. Para poder cumplir con su papel en la subcomisión técnica, la ONU rápidamente identificó a asesores y expertos en DDR quienes podrían brindar asistencia a Arnault en La Habana y ayudar a proporcionar soluciones técnicas significativas a las discusiones⁹⁷. La experiencia técnica de antemano disponible de la ONU ayudó a ganar la confianza de ambas partes y finalmente llevó a que la organización se involucrara más, hasta el punto de ayudar a elaborar partes del acuerdo final sobre monitoreo y verificación⁹⁸.

APOYO DEL EQUIPO PAÍS DE LA ONU EN COLOMBIA

La participación en la subcomisión técnica no fue la primera intervención de la ONU en el proceso de paz de La Habana. La ONU tiene una larga presencia en Colombia desde los años 1990, con más de 2.000 miembros de su personal en el país⁹⁹.

90 Entrevista con funcionario de la ONU, Nueva York, octubre de 2016.

91 Brad Amburn, “The Failed States Index 2005”, *Foreign Policy*, 22 de octubre de 2009, disponible en <http://foreignpolicy.com/2009/10/22/the-failed-states-index-2005/>.

92 Entrevista con Daniel García-Peña, Bogotá, noviembre de 2016.

93 Entrevistas con funcionarios de la ONU, octubre y noviembre de 2016; Entrevista con experto en mediación, diciembre de 2016.

94 Entrevista con funcionario de la ONU, noviembre de 2016.

95 El CICR y la Iglesia Católica habían sido los únicos actores autorizados para involucrarse con grupos armados no estatales. Entrevista con funcionario de la ONU, enero de 2017.

96 Entrevista con funcionario de la ONU, Nueva York, octubre de 2016.

97 Los que estuvieron presentes en las negociaciones se abstuvieron de usar el término “DDR” debido a las reservas de las FARC-EP respecto al uso de este término en referencia a sí mismas.

98 Entrevista con Elena Ambrosi, Bogotá, septiembre de 2016.

99 Las siguientes agencias de la ONU tuvieron representación en Colombia: PNUD, UNHCR, UNODC, CINU, OACDH, FAO, ONIDO, ONU Mujeres, OMS, PMA, UNFPA y UNICEF. Las siguientes agencias están presentes en Colombia pero sin un acuerdo de sede o representativo: OCHA, UNCRD, IAEA, ILO, ONU-Habitat, ONUSIDA, PNUMA, UNMAS, UNESCO, UNOPS y VNU.

Después del colapso de las negociaciones de El Caguán, el sistema de la ONU jugó un papel importante preservando un espacio para la gente que quería un proceso de paz negociado, en particular apoyando iniciativas locales para construir la paz en las regiones:

Un programa con múltiples donantes llamado Reconciliación y Desarrollo (REDES) abrió oficinas locales en las áreas más duramente golpeadas por el conflicto para ofrecer apoyo a las comunidades locales que intentaban construir nuevas formas de subsistencia. El sistema de la ONU operó bajo una premisa simple: que la paz se puede construir a nivel local, aún en los escenarios más violentos, si el énfasis se pone en atender las causas políticas, sociales, económicas y raciales del conflicto. Como resultado, las autoridades locales y cientos de organizaciones de la sociedad civil (incluidas organizaciones de mujeres) fortalecieron sus capacidades para desarrollar políticas sociales y defender a sus comunidades¹⁰⁰.

Las Naciones Unidas también jugaron un papel muy importante en expresar la necesidad de atender las causas profundas del conflicto, en particular a través de dos informes de desarrollo humano: *Callejón con Salida y Colombia Rural: Razones para la Esperanza* (“Rural Colombia: Reasons for Hope”)¹⁰¹.

Mientras las negociaciones se llevaban a cabo en La Habana, la ONU formuló una estrategia de estabilización posterior a la firma para atender los efectos inmediatos del conflicto. Esta estrategia apuntó a aumentar la confianza en el proceso de paz y en el estado, a prevenir nuevos hechos de violencia armada, y evitar que los conflictos y tensiones sociales que surjan se tornen violentos. Más aún, en asociación con el gobierno y donantes, se estableció el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto en febrero de 2016, para financiar los proyectos relacionados con la estabilización posconflicto, medidas para construir confianza, y la preparación e implementación del acuerdo de paz. Para el período 2016 a 2018, el fondo ha recibido contribuciones de \$55 millones de ocho donantes.

Antes de alcanzar un acuerdo final, también se

pidió apoyo a las agencias de la ONU para la implementación de medidas humanitarias y de construcción de confianza. Al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por ejemplo, se les solicitó apoyo para la elaboración de un protocolo para liberar a todos los niños en las filas de las FARC-EP. Se buscó el soporte técnico del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas (UNMAS, por sus siglas en inglés) para la implementación de un acuerdo humanitario de desminado y de la Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) para un proyecto piloto a fin de substituir los cultivos ilícitos¹⁰².

A través del PNUD y la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, la ONU también jugó un papel clave en facilitar mesas de trabajo y foros regionales para la participación ciudadana (ver discusión detallada a continuación). Este papel permitió a la ONU comenzar a abrirse en el proceso, mostrando un lado de su trabajo que no fuera percibido como impertinente¹⁰³. De manera crucial, los foros ofrecieron una oportunidad para que la ONU tuviera algunos de sus primeros contactos con las FARC-EP; cada vez que un foro finalizaba, el coordinador residente iba a La Habana a entregar los registros de las conversaciones a las partes. Aunque a la ONU no se le pidió presentar estos registros formalmente a las partes en la mesa, había conversaciones al margen con ambos lados. Con el tiempo, esto ayudó a construir confianza y abrió las puertas para que la ONU se hiciera más presente en actividades relacionadas con el proceso de paz.

Tal vez la tarea más visible y complicada asignada a la ONU fue seleccionar y organizar, en asociación con la Universidad Nacional y la Conferencia Episcopal Colombiana, las visitas de las delegaciones de las víctimas a La Habana¹⁰⁴. Cuando aun

100 Denise Cook y Jared Kotler, “Colombia: Building Peace from the Ground Up”, en *Politically Speaking: 2016 in Review*, PNUD, diciembre de 2016, disponible en <https://dpa-ps.atavist.com/building-peace-from-the-ground-up-in-colombia>.

101 *Ibid.*

102 Intercambio con funcionarios de la ONU, enero de 2017.

103 Entrevista con funcionario de la ONU, Nueva York, octubre de 2016; Entrevista con Juanita Goebertus, Bogotá, noviembre de 2016.

104 Gobierno de Colombia y las FARC-EP, Comunicado conjunto N.º 39, 17 de julio de 2014, disponible en www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Comunicado%20Conjunto.%20La%20Habana,%2017%20de%20julio%20de%202014,%20Versi_n%20Espa%20ol_0.pdf.

las conversaciones eran muy secretas, las víctimas fueron algunos de los primeros actores externos al proceso que fueron a la mesa de negociaciones¹⁰⁵. Entre agosto y diciembre de 2014, cinco delegaciones de doce víctimas viajaron a La Habana y se reunieron con las partes.

Las tensiones políticas y controversias sobre el proceso de seleccionar a los representantes de las víctimas amenazaron con desestabilizar, e incluso parar, las negociaciones. Las Naciones Unidas, la Iglesia Católica y la Universidad Nacional recibieron extensas críticas y acusaciones cuestionando su imparcialidad en este proceso¹⁰⁶. Por ejemplo, había preocupaciones respecto a si los actores armados, como los militares, podían ser considerados víctimas y por lo tanto participar. El gobierno argumentó que los miembros de las fuerzas de seguridad pública no debían ser excluidos, porque habían sido directamente afectados por las hostilidades¹⁰⁷. Mientras tanto, las FARC-EP argumentaron que, si este iba a ser el caso, las guerrillas encarceladas también debían ser tomadas en cuenta. La oposición también provino de algunos sectores de la sociedad civil, incluidas las víctimas de la guerrilla, que fueron a un foro nacional en Cali organizado por la Oficina del Coordinador Residente de la ONU y la Universidad Nacional para airear sus preocupaciones en relación con el desequilibrio percibido en las delegaciones de La Habana, en una protesta ampliamente publicitada. El foro en Cali se suspendió temporalmente debido a las disputas entre los grupos de víctimas, las cuales pudieron haber sido alentadas por aquellos que intentaban deslegitimar las conversaciones¹⁰⁸.

Aunque eventualmente se llegó a un acuerdo sobre quién representaría a las víctimas en La

Habana, tal vez era inevitable que hubiera descontento con el proceso — algo que era particularmente costoso en términos políticos para la ONU. A pesar de estos problemas, la visita de las víctimas a La Habana fue un momento decisivo, según aquellos presentes en la mesa. Lo que fue descrito como la “abrumadora generosidad de las víctimas” en sus interacciones con las delegaciones generó momentos muy emocionales y poderosos que nadie se esperaba. De hecho, muchos atribuyen a estas visitas el cambio radical de postura en las FARC-EP en relación con el tema de las víctimas. Cuando la prensa le preguntó a Jesús Santrich en la conferencia de Hurdal si las FARC-EP pedirían perdón, él cantó (con ironía) “quizás, quizás, quizás”, mostrando su despreocupación sobre este tema. Al final de las conversaciones, la postura de las FARC-EP era significativamente distinta; Timoleón Jiménez se disculpó con el pueblo colombiano en su discurso durante la firma en Cartagena, y los miembros de la dirección de las FARC-EP han participado en una serie de actos locales con las víctimas de algunos de sus crímenes más atroces.

MISIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA

El 19 de enero de 2016, el gobierno de Colombia y las FARC-EP emitieron un comunicado conjunto¹⁰⁹ y el representante permanente de Colombia ante las Naciones Unidas envió cartas idénticas al secretario general de la ONU y al presidente del Consejo de Seguridad¹¹⁰, solicitando al Consejo de Seguridad establecer una misión política integrada por observadores internacionales desarmados de la región. Tan solo seis días después, el Consejo de Seguridad adoptó unánimemente la Resolución 2261 en donde se establece la Misión de la ONU en Colombia por un período de doce meses¹¹¹.

105 En junio de 2014, ambos lados anunciaron una declaración de principios definiendo su compromiso con proteger los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparaciones y garantías de no repetición. PNUD, “Primera delegación de víctimas viaja a La Habana a encuentro con la Mesa de Conversaciones”, 15 de agosto de 2014, disponible en www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/08/15/primera-delegacion-de-victimas-viaja-a-la-habana-a-encuentro-con-la-mesa-de-conversaciones-.html.

106 El gobierno y las FARC-EP pidieron a quienes eligieron a los representantes de las víctimas que fueran equilibrados y plurales al hacerlo y aclararon que ellos podrían hacer recomendaciones en caso de ser necesario. Después de esto algunos resaltaron que la ONU, la Iglesia Católica y la Universidad Nacional no tenían libertad total para determinar quiénes iban y quiénes no. “Víctimas en La Habana: Los que fueron y los que faltaron”, Verdad Abierta, 18 de diciembre de 2014, disponible en www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/5555-victimas-en-la-habana-los-que-fueron-y-los-que-faltaron.

107 Marco Alberto Velásquez Ruiz, “Víctimas en La Habana: El momento decisivo del proceso de paz”, Razón Pública, 11 de agosto de 2014, disponible en www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7811-v%C3%ADctimas-en-la-habana-el-momento-decisivo-del-proceso-de-paz.html.

108 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York y Bogotá, octubre y noviembre de 2016; “Inconformismo en primera sesión de foro de víctimas en Cali”, El Espectador, 3 de agosto de 2014, disponible en www.elespectador.com/noticias/nacional/inconformismo-primera-sesion-de-foro-de-victimas-cali-articulo-508385.

109 Gobierno de Colombia y las FARC-EP, Comunicado conjunto N.º 65, 19 de enero de 2016, disponible en www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/joint-communique-65-january-19-2016-1455025799.pdf.

110 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas*, UN Doc. S/2016/53, 22 de enero de 2016.

111 Resolución 2261 del Consejo de Seguridad de la ONU (25 de enero de 2016), UN Doc. S/RES/2261.

La misión política recibió el mandato de cumplir con dos tareas importantes: 1) monitorear y verificar la dejación de las armas; y 2) monitorear y verificar el cese de fuego bilateral definitivo y el cese a de las hostilidades como parte internacional del mecanismo tripartito de monitoreo y verificación (MM&V). Las dos responsabilidades principales de la misión estaban reafirmadas en la Resolución 2307¹¹², aprobada el 13 de septiembre 2016. Esta resolución también aceptó las recomendaciones propuestas por el secretario general en su informe sobre la misión de la ONU, incluido un acuerdo de reparto de costos para la operación del MM&V¹¹³. Es importante anotar que mientras la ONU es una de las tres partes del MM&V a cargo de vigilar el cese al fuego — junto con el gobierno colombiano y las FARC-EP — la tarea de garantizar el proceso de dejación de armas está exclusivamente en manos de las Naciones Unidas. Al involucrar directamente a la misión en ambas de estas tareas, el mandato buscaba contribuir a la construcción de confianza y a mejorar la estabilidad posterior al conflicto.

La participación de la ONU en el MM&V es un interesante ejemplo que ilustra cómo la ONU fue ampliando lentamente su papel en el proceso de paz. Cuando Arnault y su equipo fueron citados en La Habana en agosto de 2015, las partes ya habían diseñado este mecanismo. En lugar de ver esto como una limitación para el rol de la ONU, Arnault lo recibió con agrado; al involucrar al gobierno y a las FARC-EP en el proceso de monitoreo y verificación, la ONU pudo aprovechar su conocimiento en la materia, especialmente dado el contexto de un conflicto activo con numerosos temas de seguridad. Esto también permitió la extensión de la “magia de la cooperación que usualmente se crea durante el proceso de negociación” para aquellos ajenos a La Habana¹¹⁴.

El acuerdo final entre el gobierno colombiano y las FARC-EP también estipuló que las partes solici-

tarían a la ONU, a través de la Asamblea General, establecer una segunda misión política para verificar la reintegración de ex combatientes y asegurar su protección¹¹⁵. También estipuló que, dada la importancia de un mecanismo de verificación durante la fase de implementación, esta nueva misión debe funcionar al menos durante tres años.

Las conversaciones sobre la posibilidad de desplegar una misión de la ONU y el tipo de asistencia que la ONU puede proporcionar ya había iniciado en la segunda mitad de 2013, cuando el alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, inició los contactos preliminares a través de la Oficina del Coordinador Residente en Bogotá y en la sede de la ONU. Durante 2014, las reuniones continuaron discretamente, tanto por la resistencia interna dentro de algunos sectores del gobierno como porque no se había tomado ninguna decisión formal respecto a si se solicitaría la participación de la ONU, y bajo qué formato. No obstante, funcionarios de la ONU y del gobierno entrevistados para este informe creen que Sergio Jaramillo, el principal arquitecto del proceso, había planificado dicho papel para la ONU desde el principio. Lo ven a él como parte de un sector dentro del gobierno que sentía “simpatía secreta por la ONU, pero [estaba] preocupado por molestar a los partidarios de la línea dura”, en particular el ministerio de relaciones exteriores que era muy escéptico respecto al posible rol de la ONU en el proceso¹¹⁶.

En discretas reuniones con Sergio Jaramillo en Nueva York, funcionarios de alto nivel de la ONU presentaron opciones para el diseño de la misión, de manera verbal y elaborando varios documentos no oficiales que frecuentemente compartían informalmente con las partes¹¹⁷. A lo largo del proceso hubo extensas interacciones entre las oficinas centrales de la ONU y el gobierno colombiano, incluido: un retiro en Bogotá atendido por miembros del Departamento de Asuntos

112 Resolución 2307 del Consejo de Seguridad de la ONU (13 de septiembre de 2016), UN Doc. S/RES/2307.

113 Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*, UN Doc. S/2016/729, 18 de agosto de 2016.

114 Entrevista con funcionario de la ONU, Bogotá, diciembre de 2016.

115 *Acuerdo Final*, Punto 62.

116 Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York y Bogotá, septiembre–noviembre de 2016; entrevista con Juanita León y Juanita Goebertus, Bogotá, noviembre de 2016.

117 El DAP produjo más de una docena de documentos no oficiales sobre temas que iban desde la forma de incluir a la sociedad civil y al sector privado en el proceso de implementación.

Políticos (DAP) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP); un informe de alto nivel para el Presidente Santos y su equipo al margen del debate de la Asamblea General de la ONU, y una presentación de los posibles diseños de la misión en Bogotá.

La ONU y el gobierno colombiano evaluaron los posibles modelos de apoyo, que iban desde una pequeña misión política especial hasta una operación de mantenimiento de paz más grande o una misión híbrida (una misión conjunta de una organización regional y la ONU, o una misión de una organización regional apoyada por la ONU)¹¹⁸. La principal razón de una operación para el mantenimiento de la paz habría sido tener personal uniformado y armado disponible en la misión y aprovechar el presupuesto para el mantenimiento de la paz de la ONU. Una misión política especial estaría integrada principalmente por civiles y observadores no armados y podría incluir un número más pequeño de asesores militares y de policía. Rápidamente quedó claro que una misión grande para el mantenimiento de paz sería inadmisibles para el gobierno, que estaba preocupado por las amenazas a su soberanía, y por lo tanto se optó por solicitar una misión política especial.

Una vez quedó claro que era preferible una misión política especial, las partes exploraron las posibilidades de una misión civil, una misión militar desarmada o una misión mixta de civiles y militares. Llevar a cabo una misión de observadores desarmados sin uniforme fue la opción preferida por el gobierno de Colombia; además de las preocupaciones de soberanía antes mencionadas, el gobierno quería enviar el mensaje de que no necesitaba apoyarse en fuerzas internacionales para llenar el vacío de seguridad¹¹⁹. En parte debido a

una solicitud de las FARC-EP, que también tenían sus reservas respecto a la presencia de una fuerza multinacional, las partes aceptaron una misión de la ONU integrada por observadores de países de la Comunidad Latinoamericana y Estados del Caribe (CELAC).

También hubo discusiones sobre si la misión sería integrada¹²⁰. Una misión integrada presentaría varias ventajas. La misión podría, por ejemplo, aprovechar los conocimientos y contactos existentes en campo, en particular de la OACDH (la cual tiene amplia presencia de campo, con trece oficinas)¹²¹. Además, operaciones similares han tendido a incluir temas de derechos humanos en sus mandatos como si fuera una cuestión de rutina. No obstante, el gobierno colombiano estaba renuente a incluir aspectos de derechos humanos en el mandato, pensando en cambio que el rol de la misión de la ONU estuviera limitado al monitoreo del cese al fuego y desarme.

El gobierno de Colombia estaba dividido entre acudir a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad para el mandato de la misión. Muchos en el gobierno, particularmente la ministra de relaciones exteriores, María Ángela Holguín, se oponían firmemente a la idea de incluir a Colombia en la agenda del Consejo de Seguridad y preferían un mandato de la Asamblea General, lo cual era percibido como menos entrometido¹²². El gobierno, sin embargo, sopesó varias consideraciones, particularmente la cuestión de conveniencia, ya que un mandato del Consejo de Seguridad se procesaría más rápido y requeriría una campaña de cabildeo más pequeña. En general, la rápida y unánime aprobación por parte del Consejo de Seguridad a la solicitud de apoyo de Colombia, envió una señal a las dos partes de que la ONU estaba fuertemente involucrada en ayudar a que el proceso de paz

118 Tanto Santos como las FARC-EP habían apoyado desde el comienzo la idea de un cese al fuego con monitoreo internacional. Las FARC-EP estuvieron reticentes a aceptar el involucramiento de la Misión de la OEA para Apoyar el Proceso de paz en Colombia (MAPP/OEA), que había estado estrechamente involucrada en el proceso de desmovilización paramilitar y por lo tanto estaba más dispuesta a involucrar a la ONU. La experiencia de la ONU en mecanismos de monitoreo y verificación le permitió aportar experiencia significativa en el manejo de este tipo de operaciones. Entrevista con funcionario de la ONU, Nueva York, octubre de 2016.

119 Entrevista con funcionario de la ONU, Nueva York, octubre de 2016.

120 Una misión integrada tiene el propósito de “crear mayor coherencia entre los varios elementos de la ONU en el contexto de un país”. Mejora las interacciones estratégicas entre todos los pilares de los sistemas de la ONU en una misión (p. ej., humanitario, paz y seguridad, construcción de la paz y desarrollo). Sobre los desafíos de las misiones integradas, consulte Overseas Development Institute and Stimson Center, “The Search for Coherence: UN Integrated Missions and Humanitarian Space”, 11 de marzo de 2011, disponible en www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4658.pdf.

121 Entrevista con funcionario de la ONU, Bogotá, noviembre de 2016.

122 Las misiones políticas de la ONU por lo general son flexibles, ya que pueden ser ordenadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, a iniciativa del secretario general a través de un intercambio de cartas con el presidente del Consejo de Seguridad, o, excepcionalmente, por la Asamblea General (una operación de mantenimiento de la paz requiere un mandato del Consejo de Seguridad). Hay muy pocos precedentes para las misiones ordenadas por la Asamblea General. La Asamblea General de la ONU había enviado un despliegue civil a Guatemala en 1994. En 1997, hubo necesidad de proporcionar mayor asistencia en la desmilitarización, pero hubo pocos precedentes para el personal militar — hasta observadores desarmados — para ser desplegados bajo un mandato de la Asamblea General. William Stanley, *Enabling Peace in Guatemala: The Story of MINUGUA*, International Peace Institute (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2013).

tuviera éxito.

El hecho de que la resolución del Consejo de Seguridad diera un mandato al Secretariado para planificar una misión a la espera de la firma del acuerdo final, también fue visto en general como un paso positivo, particularmente en términos de personal y financiamiento. Esto ayudó al DAP a acceder a fondos bajo la autoridad del secretario general a pesar de tener fondos limitados en general. Gracias a esta disponibilidad de fondos iniciales, el Secretariado pudo establecer un equipo dedicado a la misión y llevar a cabo funciones de planificación esenciales¹²³; envió una misión de investigación a Colombia del 3 al 6 de febrero de 2016, creó un equipo de planificación interdepartamental en la sede el 10 de febrero, y desplegó el primer equipo de avanzada a Colombia para apoyar la planificación el 26 de febrero, todo dentro de un período de seis semanas a partir de que la resolución fue aprobada¹²⁴. La idea de que el representante especial del secretario general informaría sobre el camino a seguir después de la planificación inicial, así como después de que el acuerdo hubiera finalizado, también fue importante para permitir una planificación mejor agendada, según las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (conocido como HIPPO, por sus siglas en inglés), del cual Jean Arnault era miembro¹²⁵.

Sin embargo, sigue siendo una preocupación que los arreglos de financiamiento de la ONU “reducen la flexibilidad para diseñar mandatos que se adecuen a las necesidades específicas de un país o contexto y transitar entre varios modelos y tamaños de misiones”¹²⁶. Generalmente, las misiones políticas se basan en el presupuesto ordinario (aunque pueden ser y son apoyadas por

contribuciones específicas de donantes), mientras que las operaciones de mantenimiento de la paz tienen un presupuesto mucho más grande. La Misión de la ONU en Colombia, por lo tanto, es un excelente ejemplo de la necesidad de que la ONU pueda dar respuestas flexibles basadas en las demandas de las regiones. También ilustra la necesidad de una sola “cuenta de operaciones de paz” para ofrecer financiamiento previsible a esta respuesta flexible, tal como lo sugirió HIPPO. En Colombia, una cuenta de este tipo podría haber apoyado no solo a la ONU sino también a las partes por medio del MM&V y el apoyo a la concentración de los guerrilleros.

Aunque el mandato ayudó en gran medida a acelerar y asegurar los procesos administrativos, a algunos funcionarios de la ONU les preocupa que el gobierno colombiano haya tenido la impresión de estar recibiendo un “cheque en blanco”, y que asumieran que todo lo que pidieran se les daría¹²⁷. Esto se hizo evidente, por ejemplo, cuando después de muchos meses de planificación, en junio de 2016, el gobierno colombiano solicitó a la ONU que cubriera todos los gastos relacionados con la manutención de los miembros de las FARC-EP y del personal del MM&V en las zonas de transición¹²⁸ — algo para lo que la ONU no estaba necesariamente equipada, encargada o financiada para hacer.

Las ventajas de iniciar oportunamente el proceso de planificación para la misión quedaron demostradas cuando, después del plebiscito, todos los actores (incluida la oposición) enfatizaron la necesidad de mantener el cese al fuego y destacaron el papel de la ONU en el alcance de esta meta. De acuerdo con personas familiarizadas con las negociaciones, el día después del plebiscito los

123 Previo al establecimiento de una misión normalmente es imposible reclutar personal, o incluso hacer arreglos para que la gente se traslade temporalmente; las vacantes de empleo temporal son costosas, se llevan recursos de todas partes y establecen una dinámica penetrante de inestabilidad. Esta decisión del Consejo de Seguridad permitió a la misión reclutar personal para puestos a plazo más largo.

124 Consejo de Seguridad, *Carta de fecha 4 de marzo de 2016 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General*, UN Doc. S/2016/211, 4 de marzo de 2016. Basado en la experiencia del MAPP/OEA, la ONU necesita prepararse para la implementación: “La MAPP/OEA llegó después de que alrededor de 1.000 paramilitares ya habían sido desmovilizados. Desplegados apresuradamente, sus primeros monitores carecieron de infraestructura, equipos de comunicación y artículos básicos, tales como la identificación”. International Crisis Group, “El día después de mañana: Las FARC y el fin del conflicto en Colombia”, 11 de diciembre de 2014, pág. 33.

125 Naciones Unidas, *Aunar nuestras ventajas en pro de la paz — Política, alianzas y personas: Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, 2015*, disponible en www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446&referer=http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/reports.shtml&Lang=S.

126 Arthur Boutellis and Andrea Ó Súilleabháin, “Working Together for Peace: Synergies and Connectors for Implementing the 2015 UN Reviews,” International Peace Institute, May 2016, p. 14, available at www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/05/IPI-Rpt-Synergies.pdf.

127 Entrevista con funcionario de la ONU, Nueva York, noviembre de 2016.

128 Las zonas de transición son los puntos donde los soldados de las FARC-EP viven mientras se lleva a cabo el proceso de reintegración. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, “Cómo son las zonas de ubicación de las FARC”, disponible en www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Zonas-de-ubicacion.pdf.

miembros del MM&V de las FARC-EP dijeron a sus colegas de la ONU en privado que “más vale que no se vayan” o el proceso se derrumbaría. El hecho de que la misión de la ONU ya había aterrizado con docenas de observadores ayudó a construir confianza en el cese al fuego, aun cuando el resto del proceso de paz parecía estar en duda.

Otros actores externos

Aquellos que apoyaban los procesos de negociación frecuentemente trajeron expertos externos para asesorar a la mesa o a una de las partes. Noruega trajo alrededor de 150 asesores a la mesa en el transcurso de cuatro años de negociaciones públicas. El gobierno trabajó de cerca con varios expertos internacionales en procesos de paz desde la fase secreta hasta el final del proceso: Shlomo Ben-Ami (Israel), Dudley Ankersen (Reino Unido), Jonathan Powell (Reino Unido), William Ury (Estados Unidos) y Joaquín Villalobos (El Salvador). Estos expertos inicialmente se reunieron en Bogotá para compartir lecciones, metodologías y experiencias de otros procesos de paz alrededor del mundo. Ofrecieron al gobierno soluciones e ideas respecto al marco de la agenda, así como a metodologías tácticas y estratégicas para las conversaciones formales antes de que iniciaran. En general, su papel fue ayudar al equipo del gobierno a pensar estratégicamente sobre varios temas¹²⁹. Aparte de este grupo de asesores, otros expertos técnicos fueron traídos por el equipo del gobierno para ayudar en temas específicos.

Las FARC-EP, al igual que el gobierno, trajeron expertos colombianos e internacionales para ayudarles. Por ejemplo, facilitados por Noruega, llegaron expertos a La Habana para compartir sus experiencias directas en otros procesos de paz. El principal asesor de las FARC-EP fue Enrique Santiago¹³⁰, un abogado español y miembro del Partido Comunista reconocido en materia de derechos humanos, traído para ayudar al grupo en las negociaciones. Después de un tiempo, pasó a ser

el principal asesor legal de las FARC-EP y desempeñó un papel clave para destrabar determinados temas. El otro asesor central para las FARC-EP fue Álvaro Leyva, un político colombiano y miembro del Partido Conservador, quien es muy cercano a Iván Márquez y a otros miembros del Secretariado de las FARC-EP desde hace muchos años y tal vez es su consejero de más confianza.

Además de los expertos traídos por cada uno de los equipos, las partes llamaron conjuntamente a varios actores externos para que prestaran sus servicios durante el curso de las negociaciones. Muchos asesores nacionales e internacionales fueron traídos para contribuir substancialmente con el contenido del acuerdo. Por ejemplo, el Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz de la Universidad Nacional en Bogotá proporcionó a las partes experiencia especializada técnica y política. Otras organizaciones fueron llamadas para ayudar a construir un clima de confianza entre las partes, como fue el caso con la ayuda de Norwegian People's Aid y su proyecto piloto de desminado humanitario¹³¹.

Las Naciones Unidas también prepararon una serie de documentos técnicos que proporcionaron directamente a las partes o a los garantes. Estos incluyeron un documento sobre implementación temprana, un estudio sobre el impacto de la paz en la economía elaborado conjuntamente por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y CERAC, un centro de estudios colombiano, y una serie de informes confidenciales para las partes sobre derechos humanos, justicia transicional, desminado, aspectos de género de las conversaciones y niños en el conflicto armado, entre otros temas¹³². La ONU también hizo contribuciones sobre posibles medidas humanitarias y de construcción de la confianza.

Otras organizaciones internacionales también fueron piezas centrales para el proceso de paz. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), por ejemplo, jugó un papel importante como interme-

129 Entrevista con Shlomo Ben-Ami, Nueva York, noviembre de 2016; “Santos planifica desde Cartagena los retos de la paz en el 2015”, *El Tiempo*, 4 de enero de 2015, disponible en www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/proceso-de-paz-reunion-de-santos-con-su-equipo-negociador-para-meta-2015/15052898.

130 Javier Lafuente, “El abogado español que encarriló a las FARC”, *El País*, 27 de septiembre de 2016, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/26/colombia/1474914258_788154.html.

131 Norwegian People's Aid, “Norwegian People's Aid Congratulates the Colombian People on the Peace Agreement”, 25 de agosto de 2016, disponible en www.npaid.org/News/News-archive/2016/Norwegian-People-s-Aid-congratulates-the-Colombian-people-on-the-peace-agreement.

132 Entrevista con funcionario de la ONU, noviembre de 2016. Los miembros de UNMAS, el representante especial de la ONU sobre los niños y el conflicto armado, y otros también vinieron a instruir a las partes. Ver PNUD y CERAC, “¿Qué ganará Colombia con la paz?” disponible en www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-ganapaz-2014.pdf.

diario neutral. Cumplió este papel durante la fase secreta, cuando era fundamental llevar a los representantes de las FARC-EP al sitio de los diálogos. El CICR estaba a cargo de las transferencias, necesariamente discretas, de la delegación en sus helicópteros, y eventualmente trasladó hasta cincuenta personas. A pesar de que esta no es una de las tareas que tradicionalmente cumple el CICR, aceptó hacerla porque era indispensable tener un intermediario discreto, que conociera bien la selva colombiana y pudiera interactuar con las FARC-EP. El CICR también elaboró varios documentos de políticas para las partes en la mesa de negociación sobre temas como acuerdos humanitarios parciales, desapariciones forzadas y desmovilización¹³³.

Desde el inicio de las conversaciones entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, el apoyo de los Estados Unidos fue constante pero a la vez distante. La apertura democrática con Cuba en diciembre de 2014 posibilitó, tanto política como diplomáticamente, la presencia de un representante del gobierno de Estados Unidos en La Habana en una misión no relacionada con la relación bilateral con Cuba¹³⁴. El 20 de febrero de 2015, Bernie Aronson, quien había ayudado anteriormente en los esfuerzos de paz en Nicaragua y El Salvador, fue nombrado como enviado especial de Estados Unidos para el proceso de paz. Tanto el Presidente Santos — quien había solicitado un rol más directo para los Estados Unidos — como las FARC-EP aceptaron con agrado su designación¹³⁵.

La clara señal de que los Estados Unidos estaban apoyando el proceso fue importante para ambas partes, y Aronson proporcionó un canal particularmente útil para transmitir las reacciones que Washington pudiera tener respecto a los términos

del acuerdo. El acuerdo incluye algunos puntos que tienen un impacto directo sobre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, tal como la posibilidad de considerar el narcotráfico como un crimen político, la posible solicitud de extraditar a miembros de las FARC-EP, y la solicitud de las FARC-EP para perdonar a “Simón Trinidad”, uno de sus miembros que está preso en los Estados Unidos¹³⁶. Más aún, el calendario electoral estadounidense puso presión al proceso, ya que las partes querían firmar un acuerdo antes de que finalizara la administración de Obama¹³⁷.

Alemania y la Unión Europea también designaron asesores especiales para el proceso de paz¹³⁸. Tom Koenigs, el enviado especial alemán, fue nombrado el 2 de abril de 2015, poco tiempo después de que Berlín implementó un importante cambio en su política exterior sobre la prevención de conflictos. Koenigs viajó a Colombia cada dos meses y ofreció apoyo especialmente en dos temas: justicia transicional y desminado. Él presentó informes a la legislatura alemana cada seis meses para generar mayor apoyo a las nuevas colaboraciones entre Alemania y Colombia¹³⁹.

La designación del enviado especial de la Unión Europea, Eamon Gilmore, el 11 de noviembre de 2015, estaba destinada a aumentar el apoyo de la Unión Europea a Colombia, transmitir información y coordinar todo el trabajo de la UE en el país. El principal papel estratégico del enviado era preparar el terreno para el apoyo de la UE a la implementación del acuerdo, en parte apoyando la creación de un fondo fiduciario para la implementación del posconflicto¹⁴⁰. Gilmore jugó un papel central en iniciar el proceso para sacar a las FARC-EP de la lista de terroristas de la Unión

133 CICR, “¿Qué dice el Derecho Internacional Humanitario (DIH) sobre los acuerdos especiales en el marco de un proceso de paz?” 20 de junio de 2016, disponible en www.icrc.org/es/document/acuerdos-especiales-acuerdos-de-paz-dih-colombia-comentarios-convenios-de-ginebra.

134 Adam Isacson, “What Does the New U.S. Special Envoy Mean for Colombia’s Peace Process?” WOLA, 24 de febrero de 2015, disponible en www.wola.org/analysis/what-does-the-new-us-special-envoy-mean-for-colombias-peace-process/.

135 “U.S. Special Envoy Meets Colombian Peace Teams for First Time”, Reuters, 1 de marzo de 2015, disponible en www.reuters.com/article/us-usa-colombia-envoy-idUSKBN0LY03O20150302.

136 “Ocho grandes críticas al acuerdo de paz y la respuesta del Gobierno a ellas”, El País, 27 de agosto de 2016, disponible en www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/ocho-grandes-criticas-acuerdo-paz-y-respuesta-gobierno-ellas; Entrevista con experto en mediación, diciembre de 2016; Entrevista con Gerson Arias, Bogotá, septiembre de 2016.

137 Entrevista con Juanita León, Bogotá, noviembre de 2016.

138 Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, “Tom Koenigs Appointed Special Envoy for the Colombian Peace Process by Foreign Minister Steinmeier”, comunicado de prensa, 4 de febrero de 2015, disponible en www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/150402_Kolumbien-Koenigs.html; Unión Europea, “High Representative Mogherini Appoints an EU Envoy for the Peace Process in Colombia”, comunicado de prensa, 10 de enero de 2015, disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5890_en.

139 Entrevista con funcionario del gobierno alemán, noviembre de 2016.

140 El fondo fiduciario había estado en preparación desde 2015, antes de la designación de Eamon Gilmore, y fue lanzado oficialmente el 12 de diciembre de 2016. Ver https://ec.europa.eu/europeaid/eu-trust-fund-colombia_en.

Europea¹⁴¹.

Los tres enviados especiales — de los Estados Unidos, Alemania y la UE — fueron designados con la intención de apoyar el proceso de negociación y la implementación del eventual acuerdo de paz, así como proveer un símbolo más de apoyo internacional. Aunque sus contribuciones substanciales fueron pocas, el peso político detrás de ellos (en particular del enviado de los Estados Unidos) y las promesas de ayudar durante la fase de implementación dieron mayor solidez al proceso.

Es interesante observar la ausencia de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el proceso, a pesar del interés del gobierno colombiano porque jugaran un papel más grande, especialmente dada la existencia de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA (MAPP-OEA)¹⁴². Las FARC-EP, sin embargo, sospechaban enormemente de la OEA, probablemente siguiendo la línea del escepticismo de Cuba, dado el prominente papel que juega Estados Unidos en la organización. Sin embargo, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) ha sido el principal donante que apoya las iniciativas de paz en Colombia, proporcionando cientos de millones de dólares para la OIM y otras contrapartes estatales y civiles¹⁴³.

Otros actores internacionales desempeñaron un papel técnico durante las negociaciones al ofrecer asesoría experta durante las conversaciones, lo cual resultó en que ellos fueran designados para desempeñar roles específicos en la implementación del acuerdo. El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ, por sus siglas en inglés), por ejemplo, proporcionó informes a ambas partes en Bogotá y La Habana, así como documentos técnicos abordando una serie de cuestiones clave sobre el tema de víctimas¹⁴⁴. También convocó a foros como el de una conferencia sobre comisiones de la verdad coauspiciada

junto con la Fundación Kofi Annan en Bogotá¹⁴⁵. El ICTJ recibió entonces el papel de implementación y monitoreo en relación con la justicia transicional y víctimas en la fase de implementación.

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD, por sus siglas en holandés) había estado ejecutando proyectos en Colombia sobre participación política y ofreciendo apoyo directo a partidos políticos y se le solicitó formalmente por parte del gobierno y de las FARC-EP en julio de 2016 que ayudara a seleccionar expertos para integrar la Misión Electoral Especial (junto con el Carter Center y los departamentos de ciencias políticas de la Universidad Nacional y la Universidad de Los Andes). Esta misión estudiará y ofrecerá recomendaciones sobre posibles reformas electorales en Colombia¹⁴⁶. Al Instituto Kroc para Estudios de Paz de la Universidad de Notre Dame, el cual proporcionó documentos de políticas públicas sobre acuerdos de paz durante el proceso, también se le dio responsabilidad en la verificación y monitoreo técnico de la implementación del acuerdo a través de su iniciativa de Barómetro de la Matriz de Acuerdos de Paz¹⁴⁷.

Como se mencionó antes, la comunidad internacional en su conjunto fue pieza central para el proceso de paz de La Habana. Está claro, no obstante, que el gobierno involucró a la comunidad internacional como parte de un enfoque “a la carta”, repartiendo o solicitando roles específicos y limitados pero a la vez manteniendo el control del proceso en todo momento. En general, la amplia gama de individuos y organizaciones involucradas en el proceso funcionó bien. Fue un proceso con múltiples actores que desempeñaron papeles diferentes, pero a la vez complementarios.

Más allá de esta asistencia técnica y financiera, la comunidad internacional, de manera crucial, dio un apoyo simbólico y visibilidad a los diálogos de paz. El gobierno, que entendió que enfrentaría resistencia interna, también pudo haber elegido

141 Entrevista con funcionario de la UE, noviembre de 2016.

142 Ver www.mapp-oea.org/.

143 “Colombia y USAID firman convenio por US\$636 millones para invertir en iniciativas de paz”, *El Herald*, noviembre 20 de 2015, disponible en www.elheraldo.co/colombia/colombia-y-usaid-firman-convenio-por-us636-millones-para-invertir-en-iniciativas-de-paz.

144 Centro Internacional para la Justicia Transicional, “ICTJ at 15: Highlights of Our Work”, disponible en www.ictj.org/gallery-items/peace-processes-and-conflict-resolution.

145 Ver <http://colombia-kaf.ictj.org/panelists>.

146 Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, “NIMD Invited to Select Special Electoral Mission of Colombia”, comunicado de prensa, 6 de julio de 2016, disponible en <http://nimd.org/wp-content/uploads/2016/07/NIMD-press-release-Colombia.pdf>.

147 Renée LaReau, “Kroc Institute Charged with Technical Verification and Monitoring of Historic Colombian Peace Accord”, Universidad de Notre Dame, 31 de agosto de 2016, disponible en <http://news.nd.edu/news/kroc-institute-charged-with-technical-verification-and-monitoring-of-historic-colombian-peace-accord/>.

capitalizar el apoyo internacional para ayudar a convencer a los colombianos de la validez del proceso. Aunque es difícil evaluar si el enfoque en el apoyo internacional desvió la atención de la construcción de apoyo en Colombia, la verdad es que no fue suficiente para convencer a la sociedad en su conjunto de regresar al proceso.

Cuestiones clave

Hubo tres decisiones tomadas por el gobierno que fueron particularmente influyentes en la forma en que el proceso de paz se desarrolló y en cómo la sociedad colombiana lo percibió: 1) proceder con el diálogo en medio de la guerra; 2) tener participación limitada de la sociedad civil durante las conversaciones; y 3) llevar el resultado de las conversaciones a un voto popular a través de un plebiscito.

CESE AL FUEGO

Las negociaciones se llevaron a cabo desde el inicio sin un cese al fuego bilateral entre el gobierno y las FARC-EP. Esta fue una opción tomada deliberadamente por el gobierno, que tuvo varias razones para hacerlo. Primero, estaba preocupado de que las FARC-EP pudieran utilizar un cese al fuego para reorganizarse y fortalecerse militarmente, como sucedió durante las negociaciones de El Caguán.

Segundo, el gobierno estaba convencido de la necesidad de mostrar su fortaleza y determinación ante las FARC-EP y ante el público. Temía que un cese al fuego “diera oxígeno a sectores de la sociedad que se oponían a las negociaciones de paz”¹⁴⁸. Como el gobierno entró a las negociaciones desde una postura de fortaleza militar, quería asegurarse de que esto se tradujera en una postura de fortaleza en la mesa de negociación¹⁴⁹.

Tercero, el Presidente Santos también estaba bajo

presión por parte de aquellos dentro de las fuerzas armadas que estaban extremadamente reacias a la idea de un cese al fuego bilateral (y ciertamente escépticos frente a todo el proceso de paz) y a favor de continuar con la presión militar. Por lo tanto, él insistió en que un cese al fuego bilateral tendría que esperar hasta el fin del proceso, aunque las FARC-EP presionaban precisamente para que ocurriese lo contrario¹⁵⁰. Debe notarse que, mientras algunos sectores militares se opusieron al proceso de paz y ejercieron presión sobre Santos durante las negociaciones, los jefes de las fuerzas armadas jugaron un papel positivo durante los diálogos (en la mesa y en la subcomisión técnica para poner fin al conflicto) y en los días que llevaron al plebiscito, abogando por un voto al “sí”.

Ante un creciente escepticismo en Colombia, las FARC-EP anunciaron un primer cese al fuego unilateral en diciembre de 2011¹⁵¹. En julio de 2015 las FARC-EP comenzaron un nuevo cese al fuego unilateral, y en octubre de 2015 anunciaron que habían detenido todo entrenamiento militar de sus combatientes y que ahora estaban preparándose activamente para la desmovilización y la actividad política legal.

La decisión de continuar la guerra durante la discusión de la paz, aunque tenía justificaciones, creó el riesgo de un mayor alejamiento de los colombianos¹⁵². Ciertamente, los continuos actos de violencia minaron el apoyo público para el diálogo y afectaron el clima en la mesa de negociación. Además de reducir los costos humanitarios, los ceses al fuego durante los procesos de paz pueden transmitir “el compromiso formal de las partes a resolver su disputa pacíficamente”, ayudando a reducir la incertidumbre acerca de las acciones e intenciones, y a prevenir accidentes¹⁵³. Algunos analistas creen que la opinión pública pudo haber sido mucho más favorable hacia las conversaciones

148 Kristian Herbolzheimer, “Ceasefire: Confidence-Building in Colombia”, Conciliation Resources, marzo de 2013, disponible en www.c-r.org/news-and-views/comment/ceasefire-confidence-building-colombia.

149 Entrevista con Juanita Goebertus, Bogotá, noviembre de 2016.

150 “La preocupación de las FARC sobre el rumbo de las negociaciones se hicieron eco esta semana entre un grupo multipartidista de miembros del parlamento (MP) de Irlanda del Norte y veteranos de acuerdos de paz, quienes han tenido discusiones con ambos bandos y llamado a un cese al fuego bilateral así como a un proceso más abierto y equilibrado”. Seumas Milne, “Colombian Peace Talks Will Fail without Government Concessions, FARC Warns”, *The Guardian*, 30 de julio de 2014, disponible en www.theguardian.com/world/2014/jul/30/colombian-peace-talks-fail-farc-leaders-interview.

151 Sibylla Brodzinsky, “FARC Declares Ceasefire but Warns of Retribution if Attacked”, *The Guardian*, 17 de diciembre de 2014, disponible en www.theguardian.com/world/2014/dec/17/farc-rebels-declare-ceasefire.

152 Entrevistas con experto en mediación y funcionario de CICR, diciembre de 2016.

153 Luc Chounet-Cambas, “Negotiating Ceasefires: Dilemmas and Options for Mediators”, Centre for Humanitarian Dialogue, marzo de 2011, disponible en www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/08/36Negotiatingceasefires-MPS-March-2011.pdf.

si hubiera habido una tregua bilateral más temprano y si ambos bandos hubieran buscado medidas para aplacar el conflicto. Esto refleja la noción de que “el cese al fuego no es una disyuntiva, sino un proceso de construcción de confianza”¹⁵⁴.

INCLUSIÓN

Una de las cuestiones más determinantes respecto al proceso de paz de La Habana tiene que ver con su naturaleza participativa. Curiosamente, casi todos los actores internacionales y servidores públicos del gobierno entrevistados para este informe argumentaron que este fue “tal vez el proceso más participativo de la historia” e incluso que “agotó todas las posibilidades de participación”¹⁵⁵. Muchos analistas colombianos, no obstante, criticaron ampliamente los esfuerzos por llevar ideas externas a las discusiones.

Además de la plataforma en línea creada por el gobierno para recibir propuestas de la ciudadanía¹⁵⁶, los espacios más formales para la participación fueron las mesas de trabajo regionales y los foros de participación ciudadana¹⁵⁷. A fines de 2012, la Comisión de Paz del Senado de la República de Colombia, en particular los senadores Iván Cepeda y Gloria Inés Ramírez, solicitaron ayuda al PNUD para organizar consultas locales en un esfuerzo por acercar a los ciudadanos colombianos a las conversaciones llevadas a cabo en Cuba. El PNUD organizó mesas

de trabajo en todos los treinta y dos departamentos de Colombia enfocados en tres de los seis elementos en la agenda de paz: desarrollo agrario, participación política y cultivos ilícitos¹⁵⁸. Luego el PNUD sintetizó las propuestas que resultaron de todas las consultas y las entregó al presidente del Senado de la República de Colombia y a los enviados cubanos y noruegos¹⁵⁹, quienes a su vez las presentaron a las partes del conflicto para su consideración¹⁶⁰.

Poco tiempo después, el gobierno y las FARC-EP solicitaron a la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, Fabrizio Hochschild, que convocara a foros de participación ciudadana, esencialmente versiones más grandes de las mesas de trabajo regionales¹⁶¹. La ONU organizó estos foros en colaboración con el Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz de la Universidad Nacional, de acuerdo con la solicitud de las FARC-EP, que veía a la universidad como un contrapeso ideológico para la ONU¹⁶². El primer foro, llevado a cabo en diciembre de 2012, se enfocó en una política de desarrollo agrario y reunió a 1.200 participantes que se reunieron durante tres días y elaboraron más de 400 propuestas¹⁶³. En enero de 2013, el coordinador residente de la ONU trajo un resumen de este foro a las partes en La Habana, quienes solicitaron que los organizadores convocaran a un segundo foro sobre participación política (iniciado en abril de 2013). Los foros sobre drogas ilegales (septiembre a

154 Herbolzheimer, “Ceasefire: Confidence-Building in Colombia”.

155 Entrevistas con miembros de la comunidad internacional muy cercanos al proceso, 2016.

156 De acuerdo con el sexto punto del acuerdo del marco de trabajo, “Para garantizar la más extensa participación posible, se establecerá un mecanismo para recibir, por medios físicos o electrónicos, las propuestas de los ciudadanos y organizaciones sobre los puntos de la agenda”. Acuerdo General, 26 de agosto de 2012, Punto 6. Con esta finalidad, los dos lados establecieron una página web conjunta para destinar las aportaciones del público (www.mesadeconversaciones.com.co/), y se recibieron más de 3.000 propuestas apenas en las primeras horas. La página web también permitió en teoría a los negociadores informar al público de sus actividades y pronunciamientos, pero no se utilizó ni se actualizó eficazmente. Virginia Bouvier, “Colombia’s Peace Talks: How Civil Society Is Having a Say”, US Institute of Peace, 9 de mayo de 2013, disponible en www.usip.org/olivebranch/colombia-s-peace-talks-how-civil-society-having-say.

157 Ángela M. Robledo, “Mesas regionales: Un espacio para construir paz con democracia”, Razón Pública, 3 de diciembre de 2012, disponible en razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3441-mesas-regionales-un-espacio-para-construir-paz-con-democracia-.html; Universidad Nacional de Colombia, “Foros de participación ciudadana mesa de conversaciones de La Habana (Cuba)”, disponible en <http://pensamiento.unal.edu.co/cp-paz/accompanamiento-dialogos-de-paz/foros-de-participacion-ciudadana-mesa-de-conversaciones-de-la-habana-cuba/>.

158 El trabajo de cada una de las nueve mesas duró dos días. En el primer día, se formaron dos o tres grupos temáticos de veinticinco personas, cada uno con un relator y moderador del PNUD para facilitar las discusiones. Al final del primer día, el grupo eligió dos o tres individuos quienes retransmitirían las discusiones en el plenario del siguiente día. Estos mismos individuos redactarían un texto resumiendo las diferentes intervenciones que se leerían el siguiente día. Los miembros de la Comisión de Paz del Senado de la República asistieron el segundo día, junto con miembros de organizaciones sociales. Entrevista con funcionario de la ONU, Bogotá, noviembre de 2016.

159 Ver www.youtube.com/watch?v=gFCO2vzjM8.

160 Entrevista con funcionario de la ONU, Bogotá, noviembre de 2016.

161 Los foros duraron entre dos y tres días, con veintidós foros en total. La idea era traer expertos y representantes seleccionados a nivel nacional y local para todos los sectores. Hubo casi 1.200 personas en cada foro, con cuatro moderadores y facilitadores (de la Universidad Nacional y la ONU). Después de las discusiones, las propuestas se sintetizaron en libros (uno por foro) e informes (inicialmente uno de la ONU y uno de la Universidad Nacional, luego uno por foro), que se llevaron a la mesa de negociación. Entrevistas con funcionarios de la ONU, Nueva York y Bogotá, octubre y noviembre de 2016.

162 Entrevista con funcionario de la ONU, Nueva York, octubre de 2016.

163 “Gobierno y FARC recibirán 400 propuestas de foro sobre tierras”, El Tiempo, 20 de diciembre de 2012, disponible en www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12466401.

octubre de 2013) y víctimas (septiembre de 2014) siguieron un formato similar¹⁶⁴.

Los foros proporcionaron un espacio para que las negociaciones incluyeran aportes de la sociedad civil, pero también para que las conversaciones fueran mejor explicadas a esta¹⁶⁵. Es difícil aseverar con seguridad cuántas de las propuestas que resultaron de las mesas de trabajo y de los foros se discutieron en La Habana o se incorporaron en el acuerdo final. Un miembro del personal de la ONU que trabajó de cerca en el proceso, afirmó que alrededor del 73 por ciento de las propuestas fueron incluidas en el acuerdo final. Funcionarios del gobierno entrevistados estuvieron divididos; mientras que algunos que estuvieron presentes en la comisión de redacción manifestaron que el grupo constantemente regresaba a revisar las propuestas enviadas a las partes, otros admitieron haber ignorado la mayoría de estos documentos a medida que pasaba el tiempo y el ritmo de las negociaciones se hacía más exigente.

Muchos observadores colombianos, no obstante, desestiman estos foros como simples posturas simbólicas. Estos convocaron a actores que ya estaban apoyando el proceso de paz y no incluyeron a aquellos sectores que se oponían o a nuevos actores de la sociedad civil que aún no se habían movilizado¹⁶⁶. En términos de la ausencia de aquellos que se opusieron al proceso, esto no fue por falta de intentos por parte de los organizadores; está bien documentado que la ONU y la Universidad Nacional intentaron convencer a estos sectores (en su mayoría inclinados a la derecha) a asistir a los foros, pero sin resultados¹⁶⁷. Probablemente este fue el primer indicio de que un diálogo nacional entre múltiples sectores en apoyo al proceso de paz no iba a ser posible. En términos de quiénes estuvieron realmente presentes, los organizadores intentaron apuntar a un equilibrio,

convocando a todas las organizaciones que habían tenido presencia nacional y asegurando que un 30 por ciento de los participantes proviniera de las zonas rurales¹⁶⁸. Pero con tiempos sumamente limitados, la ONU y la Universidad Nacional terminaron movilizandose sectores que ya estaban apoyando las conversaciones. Al final, resulta difícil medir si los foros ayudaron a cambiar los puntos de vista de un grupo de personas más amplio que los simpatizantes tradicionales.

Además de los mecanismos antes descritos, varias organizaciones de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de reunirse con las partes, no solo para proporcionar asesoría experta — como se ha descrito antes — sino también para defender los sectores que representan o pedir que se incluyeran determinadas cuestiones en el acuerdo. Por ejemplo, en mayo de 2013, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, dirigidos por Viva la Ciudadanía, se reunieron con el alto comisionado por la paz, Sergio Jaramillo, y con otros de su equipo de trabajo, para solicitar que el proceso “continuara siendo confidencial, pero dejara de ser clandestino”¹⁶⁹. Esta solicitud de abrir líneas de comunicación en ambos sentidos fue recibida de manera positiva por el gobierno, y las visitas a Cuba, aunque siguieron siendo altamente controladas, se incrementaron.

Un ejemplo particularmente interesante es la participación de las comunidades afrocolombianas e indígenas. Las tres más grandes organizaciones que representan a estas minorías étnicas se unieron para formar la Comisión Étnica por la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales con el único propósito de presionar a las partes de la mesa para incrementar la participación en el proceso¹⁷⁰. Argumentaron que tenían derecho a participar directamente en el proceso porque habían sufrido particularmente durante el conflicto y su

164 “En las reuniones en Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Florencia, Medellín, Pasto, Popayán, Sincelejo y Villavicencio, unas 2.990 personas, que representaban a 1.333 organizaciones, presentaron 4.000 propuestas sobre los primeros tres elementos de la agenda de La Habana: desarrollo agrario integral, participación política y cultivos ilícitos. Estas propuestas fueron sistematizadas por las Naciones Unidas”. Virginia Bouvier, “Round 18 on Illicit Drugs Ends”, Colombia Calls, 21 de diciembre de 2013, disponible en <https://vbouvier.wordpress.com/2013/12/21/round-18-on-illicit-drugs-ends/>; PNUD, “Foro Nacional de Víctimas Cali, Agosto 2, 3 y 5 de 2014”, disponible en www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/news/foro-nacional-sobre-victimas.html.

165 Entrevista con funcionario de la ONU, noviembre de 2016.

166 Entrevista con Angelika Rettberg y Sandra Borda, Bogotá, noviembre de 2016.

167 Marisol Gómez Giraldo, “Ganaderos se apartan de foro sobre tierras en diálogos de paz”, *El Tiempo*, 17 de diciembre de 2012, disponible en www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12456628.

168 Entrevista con funcionarios de la ONU, noviembre de 2016.

169 Entrevista con Fabio Velásquez, Bogotá, septiembre de 2016.

170 Estas organizaciones son el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor.

autonomía, consagrada en la constitución, estaba siendo amenazada¹⁷¹. La propuesta de la Comisión Étnica de crear una subcomisión enfocada en estos temas no fue aceptada en La Habana. El gobierno argumentó que ya existían otros canales establecidos para que estas minorías pudieran presentar sus solicitudes. Detrás de este argumento se encontraba el temor de que las organizaciones étnicas, actores y voces tradicionales dentro de la izquierda, encontrarán fácilmente un aliado en las FARC-EP en la mesa de negociación¹⁷².

A pesar de esta reticencia, y gracias a una campaña para presionar a las partes, que movilizó el Black Caucus en el Congreso de los Estados Unidos y múltiples actores dentro de Colombia, la Comisión Étnica, junto con otras organizaciones indígenas y afrocolombianas, tuvieron una audiencia con las partes en la mesa el 27 de junio de 2016. En esta reunión, el gobierno y las FARC-EP acordaron crear un espacio para recibir aportes de estas minorías étnicas que pudieran tener un impacto en sus comunidades¹⁷³.

Los representantes de estas organizaciones comenzaron a trabajar en Bogotá con la esperanza de introducir sus perspectivas a lo largo de todo el texto acordado, como lo había hecho la subcomisión de género. A medida que este proceso se desarrollaba, no obstante, el Presidente Santos decidió acelerar el proceso, comenzando la llamada etapa de cónclave (anteriormente descrita). Fue en este contexto que los representantes de la Comisión Étnica y unas cuantas otras organizaciones que habían estado trabajando con el gobierno terminaron viajando a La Habana el 24 de agosto de 2016, horas antes de que el acuerdo final fuera anunciado en Cuba¹⁷⁴. Este proceso apresurado significó que los representantes de los grupos étnicos fueran los únicos representantes de la sociedad civil que se sentaron a la mesa para negociar y elaborar un borrador del capítulo del acuerdo final. A pesar de este acceso, el liderazgo de las comunidades indígenas y afrocolombianas resintió la naturaleza apresurada de su partici-

pación. Aun cuando fueron voces importantes en apoyo al voto por el “sí”, las tensiones con el gobierno siguen siendo altas.

Aunque la intensa interacción de las partes, particularmente de las FARC-EP, con diferentes sectores de la sociedad colombiana tuvo un impacto positivo, este proceso no puede describirse como verdaderamente participativo. No hubo mecanismos para un diálogo directo con la mayoría de los colombianos y ninguna oportunidad real de construir y dar seguimiento a la sociedad civil, lo que Virginia Bouvier del Instituto de la Paz de Estados Unidos describe como la ausencia de un “círculo de retroalimentación”¹⁷⁵.

PLEBISCITO

La decisión del Presidente Santos de llevar a cabo un plebiscito para obtener la aprobación o rechazo del pueblo colombiano del acuerdo de paz resultó ser, con seguridad, la decisión con más consecuencias de todas las tomadas durante el proceso. Santos decidió medir el apoyo público de esta manera no porque estuviera legalmente obligado a hacerlo, sino para dar al acuerdo un sello de legitimidad. Como hemos mencionado a lo largo de este documento, Santos había tenido mucho más éxito convenciendo a la comunidad internacional que a su propio pueblo sobre los beneficios de firmar el acuerdo. El alejamiento del proceso de la vida cotidiana colombiana, el cual fue esencial para lograr un acuerdo final, también perjudicó el sentido de pertenencia de los colombianos respecto al proceso; en palabras de Juanita León, directora del portal de noticias en línea de La Silla Vacía, “Todo lo que contribuyó al avance del proceso fue mortal para el resultado del plebiscito”.

Hay muchos factores que contribuyeron a que ganara el voto del “no” por un estrecho margen. Como es frecuentemente el caso con los plebiscitos, el bajo nivel de aprobación del Presidente Santos fue ciertamente un factor¹⁷⁶; la oposición convirtió con éxito el plebiscito en un concurso de aprobación entre el Presidente Santos y el ex

171 Entrevista con Nelson Lemus, Cauca, febrero de 2017.

172 Entrevista con Alcibiades Escué, Toribío, febrero de 2017.

173 Entrevista con Andréa Viana, Bogotá, febrero de 2017.

174 Estas organizaciones incluyeron el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas (CONPI) y Poder Ciudadano.

175 Entrevista con Virginia Bouvier, noviembre de 2016.

176 “La popularidad de Santos llega a sus niveles más bajos”, El País, 6 de mayo de 2016, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/05/colombia/146247758_216778.html.

Un análisis electoral del voto del plebiscito muestra algunas tendencias importantes. A pesar de que el centro del país votó por el “no” (con la excepción de algunas grandes ciudades como Bogotá, Cali y Barranquilla), la periferia — que había estado más sistemáticamente afectada por la guerra — en su mayoría votó por el “sí”. De manera similar, los economistas Leopoldo Fergusson y Carlos Molina concluyeron que los sectores más pobres del país (medidos de acuerdo con el índice de pobreza multidimensional) abrumadoramente votaron por el “sí”, mientras que las áreas con mayor riqueza en su mayoría votaron por el “no”¹⁷⁹. Varios análisis indicaron una relación entre la presencia del estado y el voto; en aquellas zonas donde el estado estaba más ausente, los ciudadanos votaron por el “sí”¹⁸⁰.

Este análisis electoral fortalece el argumento que, debido a que el conflicto había sido relegado a las zonas más remotas del país, no era un asunto prioritario para muchos colombianos¹⁸¹. Aquellos que apoyaron el final de la guerra a través de negociaciones no pudieron convencer a la mayoría del país de que este acuerdo de paz era suficientemente importante para abandonar el desencanto con la política o que el acuerdo ciertamente marcaría el inicio de tiempos mejores¹⁸².

Conclusión

¿Fue exitoso el proceso de paz de La Habana? Este documento argumenta que, a pesar del golpe político producto del resultado del plebiscito, el proceso fue ciertamente exitoso en el sentido de que logró alcanzar su meta principal: convencer a las FARC-EP de deponer sus armas voluntariamente e iniciar la transición para convertirse en un partido político. Esta no era una conclusión necesariamente inevitable: aunque las FARC-EP habían demostrado un sólido compromiso político con las negociaciones — especialmente al continuar con el proceso después de que las Fuerzas Armadas mataron a su comandante, Alfonso Cano — tenían muchas dudas sobre iniciar el desarme. Un largo historial de asesinatos de ex

combatientes desmovilizados y los cercanos vínculos entre sectores del estado y los paramilitares de derecha fueron algunas de las razones por las que las FARC-EP estaban indecisas acerca de dejar sus armas.

La delegación del gobierno en La Habana, entonces, se merece gran parte del crédito de poner el fin al conflicto armado como meta central a ser alcanzada. También convencieron a las FARC-EP de que el fin a la lucha armada era un paso necesario hacia la resolución de muchas injusticias que eran las causas profundas del conflicto. Con certeza, el proceso de paz fue debilitado significativamente por el resultado del plebiscito y por la imposibilidad de alcanzar un nuevo acuerdo que tuviera el apoyo de al menos parte de las fuerzas políticas que estuvieron detrás del voto por el “no”. Los costos políticos de los últimos meses de 2016 no deben subestimarse, y el débil mandato político será una muy pesada carga para la implementación del acuerdo, la cual dependerá, de manera creciente, en las elecciones presidenciales y legislativas que se llevarán a cabo en 2018.

El proceso se diseñó a partir de un estudio exhaustivo y riguroso de las lecciones aprendidas de los anteriores procesos de paz en Colombia, particularmente de las negociaciones de El Caguán (1998–2002). Varias de las características del proceso ayudaron a lograr su resolución satisfactoria, aunque otras no.

El lugar: El gobierno sabía que el proceso debía ser fuera de Colombia para evitar tener que desmilitarizar una zona dentro del país (como se hizo durante El Caguán). En ese sentido, Cuba demostró ser el lugar perfecto: suficientemente lejos para sacar las negociaciones de los vaivenes políticos diarios y la guerra, pero suficientemente cercano para que la delegación del gobierno y otros pudieran ir y venir con relativa facilidad. La distancia geográfica, no obstante, también significó que los colombianos tenían poco sentido de pertenencia sobre el proceso. Esto, junto con el hecho de que la violencia generada por el conflicto se concentraba en la periferia del país, contribuyó a

179 Fundación Ideas para la Paz, “El país que develó la ventaja del No”, 6 de octubre de 2016, disponible en www.ideaspaz.org/publications/posts/1411.

180 Juan Esteban Lewin, et al., “Así es el país que votó No”, La Silla Vacía, 5 de octubre de 2016, disponible en <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/asi-es-el-pais-que-voto-no-58201>.

181 Entrevista con funcionario de la ONU, Nueva York, octubre de 2016; Entrevista con Juanita León, Bogotá, noviembre de 2016.

182 Las bajas tasas de participación también reflejaron la naturaleza atípica de estas elecciones; como los políticos locales y regionales no se beneficiaban directamente de los resultados, no movilizaron su maquinaria de clientelismo, lo cual contribuyó a una participación más baja de votantes.

una falta de participación pública en las conversaciones hasta muy tarde en el proceso.

Agenda: El proceso entero de El Caguán se pasó negociando la agenda. Esto sucedió, en parte, porque la “Agenda Compartida para el Cambio hacia una Nueva Colombia” de las FARC-EP tenía doce temas y cuarenta y ocho subtemas. Esta agenda absurdamente larga y ambiciosa, incluía muchos temas que el público creyó que no debían estar en una negociación con un grupo insurgente, tal como el modelo económico del país y las reformas a los sistemas penal y político. El gobierno sabía que una negociación exitosa necesitaría basarse en una lista breve de temas realistas. La agenda finalmente convenida incluyó tres cuestiones de importancia histórica para las FARC-EP — desarrollo agrario, participación política y drogas ilegales — y tres puntos instrumentales: derechos de las víctimas (incluida la justicia transicional), el fin del conflicto, y la implementación, verificación y respaldo del acuerdo.

Estructura: La mecánica del proceso de paz estaba basada en numerosos mecanismos y espacios que funcionaron simultáneamente. Muchas de las personas entrevistadas para este informe acreditan a Sergio Jaramillo como la persona que hizo posible la coordinación y, aún más importante, el control de la manera en la que cada una de las piezas se colocaría para formar el rompecabezas completo. Esto no siempre funcionó; varias veces, por ejemplo, el Presidente Santos intervino directamente, ya fuera para crear un nuevo espacio (tal como con la subcomisión de juristas) o para alterar la dinámica del proceso (como en los cónclaves) para acelerar la resolución de algún asunto. En general, los diversos canales de comunicación facilitaron el logro de un acuerdo, pero frecuentemente hicieron que algunas de las partes o actores involucrados se sintieran incómodos. Uno de los problemas que tuvo repercusiones negativas sobre las conversaciones fue la duración de las mismas. Las FARC-EP frecuentemente decían que no tenían prisa, mientras que el gobierno casi siempre presionaba para acelerar el paso y anunció varias fechas límite que no se cumplieron. Llevar a cabo negociaciones consecutivas en lugar de paralelas contribuyó a la

demora, lo que tuvo altos costos políticos para el proceso.

Participación limitada: El Caguán vio desfilar continuamente periodistas, expertos y simpatizantes entrando y saliendo de las conversaciones, y la administración de Santos quería evitar esto a todo costo. Cuba proporcionó no solo distancia geográfica que desalentaría la llegada de muchos, sino también un estricto control de quienes iban y venían. Para esto, las partes tuvieron un nivel de reserva sin precedentes durante el año inicial de las negociaciones. Al paso del tiempo, y bajo la presión del público, el proceso se fue abriendo lentamente a la participación de expertos y dio la bienvenida a miembros de la prensa y de la sociedad civil. Aún entonces, no obstante, la participación se mantuvo controlada y limitada. Aunque esto facilitó las negociaciones, tuvo un enorme costo político: la mayoría de los colombianos se sintieron alienados del proceso y no se sentían involucrados en su futuro. Aún más grave, la naturaleza cerrada del proceso permitió a la oposición crear una falsa narrativa (“el país estaba siendo entregado a las FARC-EP”; “los acuerdos convertían a Colombia en un país comunista”) que se arraigó entre amplios sectores del pueblo.

Actores internacionales en un proceso “para los colombianos, por los colombianos”: El gobierno controló estrictamente el papel que los actores internacionales jugaron en el proceso de paz¹⁸³. A pesar de que se hizo todo lo posible por involucrar a muchas instituciones internacionales y obtener el apoyo de la comunidad internacional, el gobierno repartió los roles que estos jugarían. Estaba claro desde el principio que la administración de Santos no quería actores externos desempeñando los tradicionales roles de mediadores. Esto fue, en parte, una reacción a lo que vio como una intervención desastrosa de la ONU durante El Caguán. También quería asegurarse de que la ventaja militar del gobierno se tradujera en fortalezas en la mesa de negociación y estaba convencido de que un mediador neutral intentaría borrar la ventaja al tratar a las dos partes como iguales.

Hay cinco actores internacionales que jugaron un papel central en el proceso. A Cuba y Noruega,

183 También es relevante destacar que este proceso fue un buen ejemplo del impacto positivo potencial de cómo los actores internacionales pueden trabajar colaborando y complementándose unos a otros en sus contribuciones a un proceso de paz. Aunque esto se atribuye en gran parte al gobierno, los actores internacionales cada vez más tienen que actuar juntos en el congestionado terreno de las negociaciones de paz y mediación.

como países garantes, se les acredita gran parte del éxito del proceso. Cuba no solo fue un excelente anfitrión que se encargó de la complicada logística de las conversaciones, sino que también fue esencial para presionar a las FARC-EP a sentarse a la mesa. Noruega financió gran parte del proceso y trajo a la mesa su amplia experiencia diplomática para la paz. La presencia en la mesa de Noruega y Cuba aseguró que las partes se adhirieran a sus compromisos, ayudó a promover la confianza y contribuyó a resolver graves crisis que llevaron al proceso al borde del colapso.

Venezuela y Chile, como países acompañantes, tuvieron un papel menos central en la parte sustancial de las negociaciones, pero proporcionaron una muy necesaria muestra de apoyo regional a las conversaciones. Venezuela fue particularmente importante debido a los vínculos cercanos entre Caracas y las FARC-EP. El Presidente Chávez y, en menor grado, su sucesor el Presidente Maduro tienen el crédito de haber convencido a las FARC-EP de negociar y de haber proporcionado apoyo indispensable desde las primeras conversaciones de reconocimiento hasta el final del proceso.

Las Naciones Unidas también jugaron un papel importante en las conversaciones. Colombia tiene con la ONU lo que se puede describir como una relación de “amor y odio”. Por un lado, el sistema de la ONU tiene una presencia significativa a lo largo del país, con más de 2.000 miembros de su personal y un historial de programas y contribuciones importantes para el entendimiento del conflicto. Muchas agencias de la ONU también son financiadas en parte por el gobierno colombiano y frecuentemente se asocian con autoridades nacionales y locales en distintos proyectos. Por otro lado, Colombia también ha sido reticente a lo que se percibe como el lado “intervencionista” de la ONU. Colombia comparte con el resto de Latinoamérica una sólida defensa por su soberanía y aún está resentida por la sensación de que la comunidad internacional vio al país como un estado fallido a principios de los años 2000. De hecho, los diplomáticos colombianos tenían hasta el año pasado un largo historial de negarse a que el país estuviera en la agenda del Consejo de Seguridad, lo que era percibido como una invitación al escrutinio internacional¹⁸⁴.

Esta relación tormentosa entre el gobierno y la ONU se complicó aún más por las sospechas de las FARC-EP respecto a la organización internacional, a la que inicialmente veía como un aliado del gobierno y una herramienta del imperialismo. Es en este contexto que la participación de la ONU se incrementó gradualmente. Comenzó con solicitudes muy específicas a la Oficina del Coordinador Residente (tales como organizar mesas de trabajo y foros regionales), y luego una invitación a participar en la subcomisión para poner fin al conflicto. Eventualmente, a la ONU se le pidió crear una misión política especial para monitorear y verificar la deposición de las armas, ser parte del mecanismo tripartito de monitoreo y verificación, y enviar una segunda misión para verificar la reintegración de los ex combatientes y garantizar su protección. Esto coloca a la ONU en el centro de la implementación del acuerdo de paz durante años por venir.

El acuerdo de paz final entre el gobierno y las FARC-EP explícitamente solicita el apoyo de varias agencias de la ONU durante la fase de implementación: la FAO y el PNUD en la reforma agraria rural; el PNUD y UNESCO en la reintegración de los ex combatientes; la OACDH en las garantías de seguridad para ex combatientes, derechos de las víctimas (junto con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados), y la situación de los miembros de las FARC-EP en prisión; UNODC para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y narcotráfico; y ONU Mujeres en la integración de género durante la implementación del acuerdo. Estas solicitudes no necesariamente reflejan todo el potencial del apoyo de la ONU para la fase de implementación.

La búsqueda de legitimidad: El gobierno colombiano fue mucho más eficaz en captar el apoyo internacional para el proceso de paz que en convencer a su propia gente de la importancia del acuerdo con las FARC-EP. No hay una señal más clara de esto que el anuncio del Premio Nobel de la Paz al Presidente Santos justo cinco días después de que el acuerdo fuera rechazado en las encuestas. La campaña de apoyo al proceso llegó tarde y fue lamentablemente inadecuada. Confiaba en que las personas leerían un acuerdo muy complejo de casi 300 páginas, y no pudo revertir los esfuerzos exitosos de la oposición de convertir el plebiscito

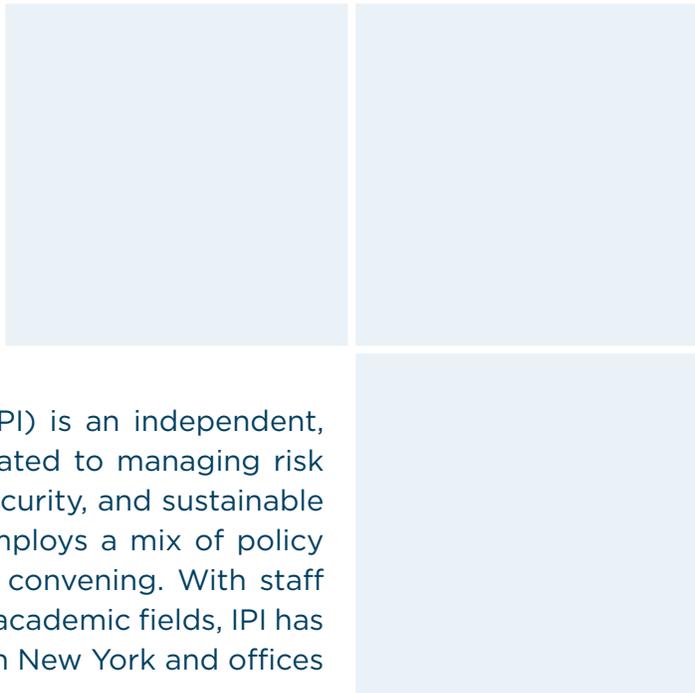
184 La Ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín se vio muy molesta por la decisión de Santos de acudir al Consejo de Seguridad a solicitar la misión.

en un voto sobre la popularidad de Santos. Tampoco pudo mostrar el lado humano a las FARC-EP, que los gobiernos anteriores, los Estados Unidos e incluso sectores de la administración de Santos habían retratado como terroristas. En palabras de un diplomático muy familiarizado con el caso, “fueron ocho años de satanización, tres años de ambigüedad y seis meses de acercamiento”.

La firma del acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP ya ha llevado a una reducción de la violencia: la tasa de homicidios en 2016 fue la más baja en cuarenta años¹⁸⁵. Sin embargo, los desafíos son inmensos, desde temas

concretos como asegurar que el Senado apruebe las leyes necesarias para iniciar apropiadamente el proceso de implementación, hasta enormes tareas como encontrar vías de reconciliación después de un conflicto que ha dejado 220.000 muertos, 80.000 desaparecidos y más de 7 millones de desplazados. El apoyo de la comunidad internacional será indispensable en años por venir, pero no será suficiente por sí solo. Estará en manos del próximo gobierno (que será elegido en 2018) asegurar que el proceso de La Habana sea una base sólida para una paz estable y duradera.

185 Sally Palomino, “Colombia cierra 2016 con la cifra más baja de homicidios en 42 años”, El País, 31 de diciembre de 2016, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/12/31/colombia/1483187941_964829.html.



The **INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) is an independent, international not-for-profit think tank dedicated to managing risk and building resilience to promote peace, security, and sustainable development. To achieve its purpose, IPI employs a mix of policy research, strategic analysis, publishing, and convening. With staff from around the world and a broad range of academic fields, IPI has offices facing United Nations headquarters in New York and offices in Vienna and Manama.

www.ipinst.org

www.theglobalobservatory.org



777 United Nations Plaza
New York, NY 10017-3521
USA
TEL +1-212-687-4300
FAX +1-212-983-8246

Freyung 3
1010 Vienna
Austria
TEL +43-1-533-8881
FAX +43-1-533-881-11

51-52 Harbour House
Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467
Manama, Bahrain
TEL +973-1721-1344