

Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Consideraciones clave en el diseño de las negociaciones de paz: reflexiones para el caso colombiano

Cada conflicto armado y cada proceso de paz tienen características únicas. Sin embargo, es posible identificar ciertos elementos comunes y comparables que pueden tenerse en cuenta para plantear un futuro esquema de negociaciones en Colombia. Es posible reconocer ciertas condiciones previas para que se dé una negociación y es posible establecer un diseño de ésta que prevea quiénes serán los participantes, cómo se llevarán a cabo las negociaciones con diferentes grupos armados, cuáles son las condiciones previas que cada parte considera ineludibles, así como establecer una agenda clara, mecanismos de financiación y los marcos temporales de la negociación. Muchas de estas cuestiones no fueron definidas durante la negociación entre el Gobierno de Andrés Pastrana y las FARC, lo que constituye una de las razones de su fracaso. Pero, incluso aunque el proceso llegue a buen término, después serán necesarias reformas estructurales en el marco estatal para permitir que los acuerdos puedan aplicarse de forma efectiva y sean sostenibles en el tiempo.

Cada conflicto armado difiere en historia, contexto, carácter e intensidad. Cada situación es singular y es inapropiado aplicar principios universales. Sin embargo, la comparación entre diversos conflictos y diferentes negociaciones permite establecer elementos comunes y comparables. Estos no son una receta de obligatorio cumplimiento

Los siguientes artículos fueron elaborados por el equipo de investigación formado por Carolina María Rudas, politóloga y Claudia Clavijo, investigadora social, y han sido editados por Mabel González Bustelo

Las autoras agradecen la colaboración de Miguel Luna y Hernando Perdomo.

y asegurado éxito, pero pueden proporcionar claves que pueden ser aplicadas en contextos diferentes. Este aprendizaje permite identificar ciertos elementos a tener en cuenta al plantearse una nueva arquitectura de negociaciones de paz en Colombia.

Los procesos de negociación no se dan por sí solos. Existen condiciones mínimas para que un proceso de negociación tenga resultados viables. Los conflictos armados de larga duración tienen dinámica propia que los hace auto sostenibles en el tiempo, por eso es necesario identificar los momentos en que pueden abrirse de nuevo las posibilidades de negociación.

Existen ciertas condiciones previas que permiten apreciar cuándo las partes en un conflicto están preparadas para negociar: la percepción de una situación de punto muerto (*hurting stalemate*), cambios de liderazgos internos y el fortalecimiento de niveles de confianza entre las partes. Generalmente, de manera paralela deben darse condiciones “externas” a las partes, entre ellas cambios de equilibrios de poder en el contexto internacional, un mayor compromiso de la sociedad civil y de la comunidad internacional hacia una salida negociada y el compromiso de sectores como los empresarios y las clases privilegiadas con la negociación.

Cuando estas condiciones previas se cumplen, se dice que el conflicto está maduro para una negociación. Entonces debe elaborarse un diseño del proceso. Saber identificar y aprovechar estas condiciones y tener un diseño adecuado puede abrir el camino a una verdadera salida negociada al conflicto armado.

1. Condiciones previas para la negociación

Percepción común de la situación de punto muerto

Teóricamente, una de las principales condiciones para un proceso de negociación es que haya un reconocimiento compartido por todas las partes de una situación de empate forzado militar (*hurting stalemate*).¹ Este concepto ha sido suavizado y actualmente se considera que es suficiente que las partes tengan la percepción de no poder alcanzar la victoria, aunque no haya un empate militar.

La opción de negociar se concreta cuando las partes se convencen de que es imposible obtener una victoria directa o de que la continuación de la lucha armada es muy costosa respecto a los fines a conseguir. Estas percepciones podrían explicar por qué se han dado ciertos procesos de paz. En Guatemala, por ejemplo, el fracaso de la ofensiva para acabar con las fuerzas insurgentes en 1988 convenció a los militares más conservadores a negociar. Por su parte, la guerrilla se vio impulsada a la negociación por la caída del bloque socialista y por la derrota del Gobierno sandinista en febrero de 1990, lo que hacía el éxito del modelo revolucionario poco probable.²

¹ Sobre los conceptos de “*Mutual Hurting Stalemate*” y “*Ripeness*” ver I. William Zartman, “*Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond*”, en P. Stern y Druckman (Eds.), *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academy Press, Washington DC, 2000.

² Dinorah Azpuru, “*Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes*”, en Cynthia Arnson (Ed.), *Comparative Peace Process in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Washington DC, 1999.

En Colombia, en las negociaciones de paz no ha habido la percepción de empate militar. Según algunos analistas, en las pasadas negociaciones, tanto las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como el Gobierno de Andrés Pastrana consideraron la negociación como una estrategia política para sus propios fines. Para Pastrana, el proceso de paz significó la posibilidad de acceder a la presidencia y posteriormente la política principal de su gobierno. Para las FARC fue la posibilidad de demostrar su poder y ser más visibles frente a la opinión pública nacional e internacional. Ninguna de las partes consideraba que la única salida fuera la negociación.

En la actualidad, la percepción de las partes sobre la existencia de un empate forzado militar es incluso más lejana. El Gobierno de Álvaro Uribe ha desarrollado una estrategia de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas con el fin de debilitar a las FARC, en la creencia de que es posible derrotarlas o al menos debilitarlas hasta el punto de forzarlas a negociar. Las FARC, por su parte, han demostrado su fortaleza mediante la estrategia de guerra en las ciudades y los atentados terroristas.

Frente a la visión del Gobierno colombiano y de EEUU respecto a la necesidad de un aumento de la fuerza para lograr un empate forzado, algunos analistas han señalado que para ello el Ejército necesitaría una ventaja de 10:1 respecto a las guerrillas y a los paramilitares, lo cual implica triplicar el total de las fuerzas actuales. Esto exigiría un compromiso político y económico de envergadura gigantesca y una cooperación internacional mucho mayor que la actualmente prestada por EEUU. Si en El Salvador se necesitaron diez años y 70.000 muertes para llegar a una situación de empate forzado, en Colombia, con ocho veces más población y 53 veces más superficie, las pérdidas de vidas humanas para lograrlo podrían ser incalculables.³

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) se encuentra en una posición bastante más débil que las FARC, debido a los golpes recibidos en los últimos años por los grupos paramilitares en su principal zona de influencia. Esta debilidad, posiblemente, propició las conversaciones con Pastrana. Es posible que este grupo tuviera la percepción de no alcanzar la victoria, pero otros elementos, como las negociaciones con otros grupos, impidieron el inicio del proceso.

Los paramilitares, o al menos un grupo bastante importante de ellos, parecen estar entrando en una fase de aceptación de una negociación política.⁴ Existen varias condiciones que los han llevado a ello: la posición de EEUU, la disposición del Gobierno del presidente Uribe y posiblemente su propio desmembramiento interno. Aunque es imposible afirmar que están en una situación de empate forzado, quizá estén aprovechando las oportunidades que se presentan actualmente.

En la actualidad, la percepción de las partes sobre la existencia de un empate forzado militar es incluso más lejana

³ Marcella Gabriel, "The U.S. Engagement with Colombia: Legitimate State Authority and Human Rights," *The North-South Agenda*, 55 (Coral Gables, Fla: The Dante B. Fascell North-South Center, March 2002), pp. 4-5.
En: <http://www.miami.edu/nsc/pages/pub-ap-pdf/55AP.pdf>

⁴ Existe una discusión en Colombia sobre la conveniencia de una negociación con los paramilitares. Aquellos que la defienden, como el Gobierno de Uribe, se apoyan en la necesidad de negociar con todos los grupos armados ilegales, mientras que quienes se oponen consideran que las Autodefensas no deben considerarse como una organización política-militar.

El reconocimiento del enemigo y la construcción de confianza

En la lucha armada, la satanización del enemigo es una táctica común. La visión de los miembros del otro bando como “psicópatas”, “terroristas” o “bárbaros” ayuda a legitimar el uso de la violencia contra ellos. Pero tales percepciones deben empezar a cambiar a fin de emprender el diálogo. Esto se hace abriendo canales entre las partes que permitan un reconocimiento de los puntos de vista del otro. No se trata de que los enemigos se conviertan en amigos sino de comprender que la negociación exige esfuerzo cooperativo.⁵

El trabajo del cuáquero Adam Curle en el conflicto de Nigeria entre 1967 y 1970 es un ejemplo de conciliación. En este marco se realizaron reuniones con el Gobierno de Nigeria y los rebeldes de Biafra para aclarar la posición de cada uno y sus ideas para la solución. En Mozambique, la intervención de la Iglesia Católica a través de la organización de San Egidio, por medio de cartas pastorales y de sus propios contactos, contribuyó a propiciar las conversaciones entre el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) y la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO) en Roma entre 1990 y 1992.⁶

En los primeros acercamientos de las FARC con el Gobierno de Pastrana se perfiló una cierta confianza entre las partes. Ésta se diluyó a lo largo de las conversaciones hasta llegar a perderse totalmente. El hecho de firmar acuerdos que posteriormente no se cumplieron, como el Acuerdo de San Francisco o incluso algunos puntos del Acuerdo de los Pozos, y la falta de reglas claras iniciales sobre la zona de distensión hicieron que la confianza se perdiera. El cambio en el equipo de negociación del Gobierno obligó a conformar nuevas relaciones de trabajo que fracturaron el proceso de manera considerable.⁷

El hecho de que las negociaciones duraran cuatro años, con algunas interrupciones, puede haber creado algunos vínculos de confianza entre las partes, aunque no permitió romper el ciclo de desconfianza generado por años de fracasos en negociaciones anteriores. La ruptura de esta nueva negociación se añade al proceso de acumulación de desconfianzas.

Cambios en la estructura interna de las partes

En ocasiones se pueden dar cambios en las estructuras internas de los contrincentes haciendo posible que las propuestas de negociación sean consideradas viables: un nuevo Gobierno, un nuevo líder o la pérdida de apoyo financiero de una de las partes puede impulsar la negociación.

⁵ Peter Harris, Ben Reilly y Daniel Zovatto (Eds.), *Democracia y conflictos profundamente arraigados: Opciones para la Negociación*, International IDEA-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.

⁶ Alex Vines, “Sant Egidio and The Mozambican Peace Process”, en Accord, *The Mozambican Peace Process*, Conciliation Resources, Londres, 1998.

⁷ Adam Isacson, *Was Failure Avoidable? Learning from Colombian Peace Process*, The Dante B. Fascell North South Center, Working Paper Series, Paper Nº14, marzo de 2003, p. 6.

En : <http://www.miami.edu/nsc/publications/NSCPublicationsIndex.html#WP>

Las negociaciones son más exitosas cuando los líderes del Gobierno son considerados legítimos representantes de la sociedad, tanto por la población activa políticamente como por la contraparte. La legitimidad es importante para superar la resistencia al proceso de ciertos actores políticos clave (como los militares o las elites) y porque las guerrillas buscan un interlocutor que sea capaz de aplicar los acuerdos firmados en la mesa.⁸ Por su parte los líderes de los grupos insurgentes deben ser capaces de asegurar la lealtad de todos sus miembros.

En las pasadas negociaciones en Colombia se aprovechó el cambio de liderazgo: las FARC se habían negado a negociar con el presidente Ernesto Samper, que carecía de credibilidad en la mayoría de la ciudadanía, pero el cambio de Gobierno abrió una ventana de oportunidad.

Actualmente, el Gobierno de Uribe aprovecha una nueva oportunidad con los grupos de autodefensa. El reordenamiento interno, la fracturación en varios bloques y el nuevo posicionamiento de sus comandantes Carlos Castaño y Salvatore Mancuso respecto a las negociaciones han abierto una posibilidad. Pero, en muchas ocasiones, cuando se abre una ventana de oportunidad se puede cerrar otra. Esto parece estar ocurriendo con las FARC y el Gobierno, ya que un acercamiento de éste para negociar con las autodefensas imposibilitaría aún más un proceso de diálogo con la insurgencia.

2. El diseño de la negociación

Existen elementos a tener en cuenta para diseñar un proceso de negociación: establecer quién o con quiénes se va a negociar, condiciones previas para la negociación y barreras para la misma, definir de dónde van a salir los recursos, cuál va a ser el esquema de las negociaciones y dónde se van a realizar. Otro elemento importante es la decisión sobre la confidencialidad del proceso, así como el marco temporal de las negociaciones.

Uno de los grandes errores del proceso de paz del Gobierno de Pastrana fue que muchas de estas condiciones objetivas no estaban debidamente planificadas. Por el contrario, a pesar de que había cierta voluntad política en el inicio, los temas de procedimiento y las condiciones objetivas no eran claras para ninguna de las partes ni para la sociedad civil.

Participantes

La idea de la participación en las negociaciones está recogida en los consejos de Nelson Mandela al proceso de Irlanda del Norte: “No se hace la paz hablando con tus amigos; tienes que hacerla con tus enemigos”. Las negociaciones deben ser inclusivas en el sentido de que deben participar los diferentes actores del conflicto armado y las distintas corrientes de opinión dentro de cada bando.⁹

⁸ Cynthia. Arnson, *op. cit.*, p. 7.

⁹ Peter Harris, Ben Reilly y Daniel Zovatto, *op. cit.* p. 72.

En el caso colombiano es necesario un debate sobre cómo y bajo qué esquemas se va a negociar con cada uno de los contendientes

En cada uno de los contendientes existen tendencias más radicales, convencidas de que la salida armada sigue siendo la mejor opción para resolver el conflicto. Dentro de las FARC, del ELN y de las AUC, hay un ala más militarista que recurrentemente trata de entorpecer los diálogos. Debido a las estructuras federalizadas en mayor o menor grado de estas organizaciones, lograr consensos sobre la negociación requiere un alto grado de liderazgo político por parte de los mandos más importantes. En el ELN y las FARC la falta de control sobre algunos frentes hace casi imposible cumplir el compromiso de respetar normas mínimas humanitarias.

Por parte del Gobierno, existió gran indisposición en sectores de las Fuerzas Armadas y en algunos grupos del Gobierno y ciertos gremios frente a las negociaciones. El manejo excluyente del Ejecutivo en el proceso de diálogo y negociación y la escasa participación de otros sectores económicos, políticos, sociales y del Estado hizo que el proceso no tuviera toda la legitimidad ni el apoyo necesario cuando lo necesitaba. Entidades del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, la Contraloría y Personerías departamentales y municipales ofrecieron su apoyo al proceso de diálogo y negociación pero fueron relegadas.

Es necesario cooptar a todas las fuerzas internas de cada una de las partes para que los acuerdos sean sostenibles en el tiempo, para que se genere verdadera confianza y se llegue a resultados tangibles. En Colombia las estructuras militares de cada parte son hasta el momento impermeables y es posible que los órganos centrales no tengan el poder suficiente para desarrollar un proceso de paz. Es importante tratar de llevar a la mesa de negociación a los sectores más radicales y negociar con ellos. Su inclusión hace más difíciles las negociaciones pero aumenta las posibilidades de un resultado con éxito.¹⁰

Desarrollo de negociaciones con varios grupos

En el caso colombiano es necesario un debate sobre cómo y bajo qué esquemas se va a negociar con cada uno de los contendientes (FARC, ELN y autodefensas). En un conflicto donde hay más de dos ejércitos es básico elaborar un esquema de negociación que tenga en cuenta de qué manera la negociación con un actor puede afectar a la negociación con otros.

El esquema que estableció el Gobierno de Pastrana fue negociar por separado con cada grupo armado. De esta manera se inició el proceso con las FARC, con quienes se llegó a una serie de acuerdos y a un cierto avance. Al mismo tiempo se intentó un proceso paralelo con el ELN, con más tropiezos que avances, pero cuando el proceso con las FARC no mostró frutos el Gobierno dirigió todas sus fuerzas al proceso con el ELN. Este esquema se mostró disfuncional ya que, ante cada avance con un grupo, el otro pedía ser tratado con la misma consideración.¹¹

¹⁰ Si no se incluyen pueden convertirse en actores dañinos para el proceso de negociación o "spoilers". Ver Marie-Joelle Zahar, "Reframing the Spoiler Debate in Peace Process", en John Darby y Roger Mac Ginty (Eds.), *Contemporary Peace Making. Conflict, Violence and Peace Processes*, MacMillan, Palgrave, 2003.

¹¹ Por esta razón, cuando se creó la zona de distensión, el ELN percibió que para negociar se necesitaba una zona de las mismas características.

Mantener negociaciones paralelas con dos grupos guerrilleros puede traer contradicciones profundas para el futuro ya que al final de los procesos de negociación se llega a acuerdos sobre reformas, principalmente estructurales. En el caso de negociaciones separadas sería necesario, por ejemplo, hacer dos asambleas constituyentes o una serie de reformas para una guerrilla y otras diferentes para la otra, lo que haría más complejo el final del proceso. Si hay diálogo con más de una organización, es imprescindible que las negociaciones se hagan de forma articulada dentro de unas reglas claras.

Por su carácter y composición, la inclusión de los paramilitares en las negociaciones también es un asunto a analizar con mucha atención sobre el que se ha discutido ampliamente. En otros contextos se han utilizado diversos esquemas:

- Como contraparte: en el caso de Irlanda del Norte, el Gobierno británico actuó como moderador entre los paramilitares unionistas y el Ejército Republicano Irlandés (IRA). Esto equivale a mirar a las autodefensas como contraparte de la guerrilla en un proceso de negociación.
- Como subordinados: en el caso de Guatemala se consideró a las autodefensas civiles como subordinadas del ejército. Pese a que las patrullas sumaban un millón de hombres, las guerrillas 2.500 y el ejército 60.000, no hubo una negociación paralela con los grupos de autodefensa porque tanto el Estado como la guerrilla consideraban que éstas dependían del ejército y por lo tanto su desmovilización fue resultado del proceso de paz.
- Como parte influyente: en el modelo de El Salvador, los paramilitares tuvieron una importante influencia en el partido mayoritario del país. El grupo paramilitar terminó por ser el mayor determinante político de Arena, el partido que realizó los acuerdos con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Acuerdos sobre las condiciones previas

Las condiciones previas son esenciales y deben abordarse antes del inicio de la negociación sobre temas sustantivos. Un acuerdo preliminar sobre ciertas condiciones como la limitación del uso de la violencia o el cese al fuego es indispensable para fortalecer la negociación.

Para muchos grupos en conflicto con un Gobierno, las condiciones de alto el fuego o de desarme son profundamente amenazadoras; pero para el Gobierno pueden ser un requisito básico para considerar a sus oponentes como interlocutores legítimos. Para los rebeldes, el compromiso con la lucha armada es un elemento definitorio de su identidad; renunciar a ella amenaza su razón de ser, la coherencia del grupo y la fuente de su poder.¹²

En Colombia, cada día se afianza más la tesis de que el respeto por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el cese al fuego deben ser condiciones previas a la negociación. Por su parte, las FARC mantuvieron durante todas las nego-

¹² Peter Harris, Ben Deilly y Daniel Zovatto, *op. cit.*, pp. 76 y 77.

ciaciones anteriores que su principal condición era el desmonte de los grupos paramilitares. Las dos condiciones fueron verdaderas barreras en la negociación.

A mediados de 2001 la prensa presentó la propuesta de las FARC sobre el cese al fuego y a las hostilidades. Una semana después, el Gobierno presentó la suya:

PROPUESTA DEL GOBIERNO	PROPUESTA DE LAS FARC
<p>Suspensión por parte de las FARC en todo el territorio nacional, de todo tipo de secuestros, extorsiones, amenazas contra la libertad individual, acciones ofensivas contra la población civil y la Fuerza Pública, ataques a la infraestructura petrolera y cese de actividades relacionadas con el narcotráfico.</p>	<p>La Fuerza Pública y demás organismos del Estado deben suspender el patrullaje y los operativos militares y de inteligencia y captura en todo el territorio nacional en contra de las FARC. Cese de acciones militares ofensivas, incluido el paramilitarismo, depuración de las Fuerzas Armadas, detener la criminalización de la protesta social, garantizar el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, cesar masacres, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, desplazamientos, bloqueos, salvoconductos y justicia sin rostro; castigo ejemplar contra la corrupción; cesar la extradición de nacionales y la concertación con las comunidades para la erradicación de cultivos ilícitos y sanción a los medios de comunicación que hagan una apología del paramilitarismo; cese de las privatizaciones.</p>
<p>El Gobierno se compromete a cesar las acciones ofensivas contra las FARC por parte de la Fuerza Pública y los organismos de seguridad en el lugar en que se acuerde la ubicación de los integrantes de las FARC, definida por el Gobierno y las FARC (área de reconciliación).</p>	<p>Suspensión de acciones militares ofensivas entre los cuerpos armados y demás fuerzas de seguridad del Estado en todo el territorio nacional. Cada fuerza se mantendrá ubicada en el sitio que ocupe en el momento de firmar el acuerdo. No excluye el derecho de defensa ante un ataque enemigo.</p>
<p>El cese al fuego es asumido por las FARC y el Ejecutivo y no por otras organizaciones alzadas en armas, grupos de autodefensa, narcotraficantes y delincuencia común.</p>	<p>Bilateral pero debe incluir a los paramilitares.</p>
<p>Creación de una comisión de verificación internacional conformada por un grupo de países amigos y que una personalidad internacional opere como mediadora del proceso de negociación, de cese al fuego y a las hostilidades. Esta persona prestaría asesoría a la Mesa de Diálogo, sin aparición pública.</p>	<p>Conformación de una Comisión Nacional de Verificación integrada por las dos partes y representantes de los sectores de la sociedad colombiana. Presentará los informes sobre el incumplimiento del acuerdo a la Mesa de Diálogo.</p>
<p>Acuerdo por un tiempo definido.</p>	<p>El acuerdo debe tener un tiempo definido pero prorrogable. La orden de cese al fuego se dará de manera simultánea en hora y fecha en todo el territorio nacional.</p>
<p>Liberación de todos los secuestrados</p>	<p>Debe incluir el canje de prisioneros de guerra.</p>

Después de un análisis de las dos propuestas se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- Ninguna parte presentó opciones negociables. Más que propuestas para ser negociadas son grandes ideales.
- Para el Gobierno era central el respeto incondicional a los principios del DIH, pero no planteó opciones para llegar a acuerdos. No presentó un procedimiento a seguir, ni cómo se verificaría el cumplimiento del cese de hostilidades contra la población civil.
- Las FARC incluyeron dentro de su propuesta el desmonte del paramilitarismo y el respeto de los derechos civiles y políticos de los colombianos, lo cual demuestra una vez más que, para esta guerrilla, el cese de acciones contra la población civil está ligado a la culminación de un proceso de negociación con reformas económicas y sociales.
- Tanto el Gobierno como las FARC incluyeron la política de erradicación de cultivos, lo que no tiene relación directa con una protección eficaz de la población civil.
- Las propuestas de cese al fuego y las hostilidades fueron un mecanismo de distracción con poca operatividad.
- La existencia de condiciones no negociables y la imposición de barreras muestra que los contendientes aún no están preparados para entrar en una fase de negociaciones sustantivas.

Algunas opciones para salir de este tipo de situación en negociaciones futuras serían las siguientes:¹³

- Renunciar a las condiciones previas y aceptación desde el inicio de todos los contendientes y materias.
- Uso del proceso de negociaciones previas para abordar las condiciones preliminares.
- Elaboración de una carta de principios que todos los grupos puedan o deban acordar.
- Abordar las condiciones previas mediante discusiones extraoficiales, antes de las negociaciones oficiales.

Establecimiento de la agenda de negociaciones

Es imprescindible negociar y definir la configuración de la agenda en un proceso de negociaciones previas o que sea fase inicial de las negociaciones sustantivas. Elaborar la agenda no implica entrar en los temas que la componen, pero sí su definición, ordenamiento y enumeración por parte de todos los miembros de la mesa.¹⁴

¹³ *Ibidem*, p. 79.

¹⁴ *Ibidem*, p. 90.

A pesar de que la agenda de 12 puntos establecida por el Gobierno y las FARC en mayo de 1999 fue uno de sus primeros acuerdos, posteriormente hubo serias desavenencias sobre la manera de abordarla. Desde el inicio, las FARC consideraron que las negociaciones debían realizarse siguiendo los puntos de la agenda. En enero de 2000, ambas partes especificaron en un comunicado conjunto que la agenda estaba conformada por tres grandes bloques: 1) estructura social y económica; 2) temas relacionados con los derechos humanos, DIH y relaciones internacionales; y 3) cuestiones relacionadas con la estructura política y la democracia. El tema inicial a discutir era la estructura social y económica. Con este esquema metodológico, se deducía que sólo se empezaría a discutir el aspecto humanitario una vez alcanzados acuerdos sobre la estructura social y económica.

Durante más de un año se realizaron audiencias públicas sobre los temas del primer bloque. Aunque tuvieron pocos resultados tangibles, el proceso continuó con este esquema hasta la publicación de las recomendaciones de los notables: la Comisión de Notables propuso un cambio de metodología al plantear la necesidad de una tregua mientras siguieran las discusiones.

El Gobierno avaló las recomendaciones de la Comisión y decidió impulsar el documento de los notables como una nueva carta de navegación. Las FARC se mantuvieron en silencio, pero el malestar que les produjo el cambio de metodología comenzó a notarse con el acuerdo de San Francisco. En el primer punto de éste, las FARC y el Gobierno acuerdan: “Abocar de inmediato el estudio integral del documento de recomendaciones presentado por la Comisión de Personalidades, que contiene temas como la tregua con cese de fuegos y hostilidades, el secuestro, las acciones para acabar con el fenómeno del paramilitarismo y la eventual convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, sin detrimento de la Agenda Común”.

Muy posiblemente la referencia a la Agenda Común fue una exigencia de las FARC. Estas siempre han insistido en llegar a acuerdos y reformas sobre cuestiones estructurales antes de aceptar un cese al fuego, una tregua o cualquier tipo de discusión sobre el DIH. Su lógica proviene de la racionalidad histórica de las FARC: ellos están en la lucha armada para lograr reformas económicas o políticas. También puede responder a una estrategia de dilatar las negociaciones para continuar en la lucha armada.

Para establecer una agenda de negociaciones no sólo es importante llegar a acuerdos sobre el contenido sino sobre la manera de abordarlo. Cuando es posible identificar asuntos más complejos y más simples se debe decidir si es mejor abordar primero los fáciles para crear mejores dinámicas y generar confianza o si, por el contrario, se deben abordar primero los difíciles, sobre los cuales existen pocos acuerdos, antes de abordar otros temas.

Algunas opciones para la elaboración de la agenda son:¹⁵

– Establecimiento de un proceso de negociación previa, público o secreto y a ser posible con un número reducido de delegados para definir la agenda.

¹⁵ *Ibidem*, p. 92.

- Uso del proceso de negociación oficial para resolver la agenda.
- Ordenamiento de los temas de la agenda de acuerdo con su conflictividad e importancia.
- Adopción de una política de largo alcance mediante una serie de negociaciones, cada una fundamentada en los logros de la anterior.

Financiación de las negociaciones

Un proceso de negociación no es rápido ni económico pero es más barato que la guerra. Las negociaciones prolongadas son costosas y para unos grupos son más fáciles de financiar que para otros. La financiación externa es una de las opciones a tener en cuenta; puede provenir de Estados interesados, una ONG o una fundación.

El Plan Colombia fue propuesto en sus inicios como un plan para financiar las negociaciones, para generar proyectos que incluso podrían ser gestionados por los grupos insurgentes después de éste. Posteriormente cambió de objetivo y se dirigió hacia la lucha contra el narcotráfico. Así se perdió una oportunidad de financiar las conversaciones y en cambio se destinaron millonarios recursos para la guerra.

En el futuro será necesario un verdadero plan de financiación para las negociaciones y para el periodo de reconstrucción después de la guerra. Si las partes ven que el negocio de la guerra es menos rentable que el de la paz, el proceso puede ser más viable. Se debe tender a una diplomacia para la paz en la que los países interesados en una solución política negociada creen esquemas de financiación; estos no sólo financiarán el proceso de negociación sino que aportarán incentivos económicos para la desmovilización.

Mediación de un tercero

Un tercero (persona, grupo, institución o país) puede ser muy eficaz para presidir o facilitar el proceso de conversaciones. Un conflicto de larga duración, especialmente aquellos que se caracterizan por contar con un punto muerto prolongado o simplemente un añejamiento de los puntos de vista, puede beneficiarse de la perspectiva fresca de nuevos participantes.

En el proceso de paz de Suráfrica se logró el acuerdo sin la intervención oficial de ningún tercero en las negociaciones, aunque éste sí operó en las elecciones de 1994. Una intervención de alto nivel de dos anteriores pesos pesados de la política exterior —Lord Peter Carrington, del Reino Unido y Henry Kissinger de EEUU— produjo pocos resultados, mientras que la del keniano Okumu tuvo gran éxito.

Estos procedimientos no siempre han garantizado el éxito de los procesos de paz. En Sierra Leona, por ejemplo, la mediación de la ONU no contaba con el respaldo de ambas partes: los guerrilleros del Frente Revolucionario Unido consideraban a los cascos azules, cuerpo conformado principalmente por soldados zambia-

Es importante que el mediador sea percibido como un actor neutral pero con suficiente legitimidad para actuar

nos y nigerianos, como una fuerza invasora no bienvenida en su país. Aunque el mandato de los cascos azules era vigilar el cumplimiento de los acuerdos de paz y la no realización de actos hostiles, a la larga terminaron en medio de los dos fuegos. Más de trescientos de ellos fueron secuestrados.

Los terceros deben ser aceptados por todas las partes. Por lo general, esta exigencia se expresa en términos de su neutralidad o imparcialidad. Sin embargo, no hay ningún tercero enteramente neutral ni imparcial ya que suelen tener su propia agenda. Tan importante como la imparcialidad y neutralidad es la aceptabilidad de la persona u organismo.

Los terceros pueden tener varias funciones dentro del proceso de negociación:

- Conciliación: proporcionando un canal de comunicación entre las partes que permita identificar los principales contenciosos, reducir la tensión y acercarlas a la negociación directa. Puede actuar para reducir las tensiones y facilitar la comprensión de las aspiraciones de cada bando. En Colombia, este tipo de tercero podría resolver las tensiones sobre las condiciones previas de la negociación (paramilitares y DIH).
- Arbitraje: aporta autoridad y legitimidad a los procedimientos y acuerdos y toma decisiones en caso de incumplimiento. Naciones Unidas, organizaciones regionales e internacionales y tribunales internacionales pueden jugar el papel de árbitro. Un ejemplo de arbitraje se dio en paralelo a los Acuerdos de Dayton en Bosnia: se nombró un tribunal de arbitraje para resolver la cuestión del *status* del municipio de Brcko.
- Mediación: facilita la negociación directa sobre temas esenciales para llegar a un acuerdo perdurable. El mediador usa la razón, la persuasión, el control de la información y la creatividad para ofrecer alternativas que animen a un acuerdo. En la mediación pura, el mediador no ejerce ninguna influencia sobre el contenido del acuerdo. En la mediación de poder, tiene poder derivado de su posición para influir sobre las partes en la negociación, tiene su propia agenda y un resultado preferido en las negociaciones. EEUU ha ejercido el papel de mediador de poder en innumerables negociaciones.

En el proceso con las FARC, la mediación de un tercero internacional fue recibida con bastante escepticismo. La participación del grupo de países amigos fue un buen intento hacia este propósito, con la desventaja de que actuaron como observadores y no como mediadores.

Deben recogerse las experiencias de muchos países, especialmente europeos, que han participado en negociaciones anteriores o en el apoyo a procesos regionales. Es importante que el mediador sea percibido como un actor neutral pero con suficiente legitimidad para actuar.

El lugar de la reunión

Cuando las negociaciones se sitúan en un lugar que tiene algún tipo de simbolismo para una de las partes, la otra puede sentir que la situación es parcial e injusta

y esto puede obstruir el proceso de la negociación.¹⁶ Esto es lo que ocurrió con el establecimiento de la zona de distensión. Los cinco municipios de la zona son un lugar de gran simbolismo para las FARC. Gran parte de su “historia simbólica” se desarrolló en ellos: la operación Marquetalia y la toma de la Uribe. Esta zona ha tenido históricamente una gran presencia de las FARC, por lo que el Estado no sólo habría aceptado “entregar” una zona simbólica sino una zona en la que nunca ha estado presente. Algunos analistas han coincidido en que, al crearse la zona, de alguna forma el Gobierno legitimó a las FARC como un Estado paralelo en la región.

La zona nunca tuvo reglas claras sobre su operación. Bajo el amparo de la Ley 419 de Orden Público, el Gobierno ordenó la retirada militar en cinco municipios de los departamentos de Meta y Caquetá con un área de 42.000 km². Pero no se establecieron reglas sobre la presencia del Estado ni sobre las actuaciones de las FARC en ella.

Las FARC y el Gobierno realizaron acciones en la zona sin consultar con la otra parte y, como no hubo acuerdo inicial sobre su funcionamiento, fue muy difícil exigir el cumplimiento de ciertos preceptos. Durante un debate realizado a mediados de 2001, el Congreso criticó que la zona de distensión fuera usada para el entrenamiento guerrillero, para protegerse después de las acciones militares o para esconder secuestrados. Las FARC, por su parte, desconocieron siempre las críticas basándose en que no había reglas iniciales para la zona y no se podían poner nuevos condicionamientos tres años después de ser decretada.

Estos problemas podían haberse evitado y puede hacerse en negociaciones futuras, escogiendo un lugar de reuniones neutral. En muchas negociaciones se ha elegido celebrar las conversaciones en un lugar alejado del territorio del conflicto y que sea percibido como neutral por todas las partes. Pero celebrar reuniones en un lugar alejado también tiene desventajas, ya que se puede impedir el acceso a las conversaciones a ciertos sectores de los contendientes o a la sociedad civil que quiere participar en el proceso.

El papel de los medios de comunicación

El equilibrio entre transparencia y confidencialidad hacia la opinión pública es un elemento clave. El apoyo público puede estimular la dinámica de las conversaciones o ser un obstáculo que reduzca la libertad de los contendientes para comprometerse con la negociación. La transparencia sirve para legitimar el proceso, reduciendo la sospecha externa hacia su confidencialidad.

Los medios de comunicación son la manera más directa de informar a la sociedad. Es necesario desde el principio, e incluso desde antes de iniciar las negociaciones, acordar quién trata con ellos y mediante qué canales y procedimientos. Los negociadores pueden elegir entre:

¹⁶ *Ibidem*, p. 86.

- Negociaciones secretas, totalmente fuera de la luz pública.
- Sesiones de negociación a puerta cerrada con informes periódicos del progreso, acordados por todos los grupos.
- Relaciones con los medios a criterio de cada una de las partes.
- Delegar, mediante acuerdo, la relación con los medios en el mediador.
- Establecer un secretariado de prensa permanente para dirigir las relaciones con los medios.
- Crear un secretariado central para canalizar la información entre las partes.

Es indispensable un compromiso de los medios de comunicación con el proceso de paz para que éste sea bien recibido por la sociedad.¹⁷ Esto no quiere decir coartar la libertad de expresión de los medios que cubren el proceso, sino hacerlos partícipes de su importancia. Así, se deben elaborar talleres y conferencias dedicadas a los medios de comunicación.

Marcos temporales

Tal vez uno de los grandes fallos del esquema de negociación del Gobierno de Pastrana es que no se establecieron marcos temporales. Uno de los argumentos a favor de las fechas límites es que obligan a las partes a producir resultados.

Sin embargo, los marcos temporales impuestos pueden producir resultados precipitados e incompletos. Así ocurrió con el Acuerdo de Dayton, en el que EEUU impuso a los líderes bosnios un límite bastante corto. El resultado fue un acuerdo logrado en la fecha límite en detrimento de su calidad, aplicabilidad y compromiso real de los participantes.¹⁸

3. Reformas necesarias para dar sostenibilidad a los acuerdos

El proceso de paz es mucho más que la negociación política. Después de firmados los acuerdos, son necesarias reformas en la estructura del Estado con el objetivo de abrir espacios adecuados para que lo pactado pueda llevarse a cabo.

Tras un periodo violento, es necesaria la consolidación de una democracia fuerte y estable para que los acuerdos puedan cumplirse. La democracia permite la formulación, expresión y manejo sostenible de los conflictos de una sociedad por medios institucionales.

¹⁷ Dos ejemplos exitosos de actuaciones de los medios de comunicación son los casos de Irlanda del Norte y las negociaciones entre Israel y Jordania. Ver Gadi Wolfsfeld, "The role of the news media in Peace Negotiations: Variations over Time and Circumstance", en John Darby y Roger Mac Ginty, *op. cit.*, pp. 87-97.

¹⁸ Christopher Bennet, "Estudio de caso: Bosnia y Herzegovina", en Petetr Harris et. al., *op. cit.*, pp. 155-160.

Una de las principales bajas causadas por la guerra civil es la confianza. La vida se vuelve incierta y la gente recorta sus horizontes temporales y se preocupa menos por forjar una reputación de honestidad. Algunas personas encuentran más rentable ser oportunista y, cuando este comportamiento se vuelve común, la sociedad pasa a tener un bajo nivel de equilibrio por la mutua sospecha. Muchas instituciones del Estado no funcionan. El sistema de recaudación de impuestos, la justicia o los médicos pueden haberse corrompido por el oportunismo. El Gobierno puede responder a este problema creando cambios coordinados de expectativas institución por institución; por ejemplo, una estrategia común ha sido clausurar la entidad que recauda los impuestos y establecer una nueva e independiente, con empleados recién contratados que, a cambio de mejores salarios, son sometidos a mayores controles de honestidad.¹⁹

En el caso salvadoreño, una de las mayores preocupaciones del Frente Farabundo Martí al firmar los acuerdos de paz era la actuación de las Fuerzas Armadas. Después de la negociación se redefinió su papel, sustrayéndolas de cualquier función de seguridad pública para asegurar que no se involucraran en las decisiones políticas del país; también comenzó su depuración, reducción de miembros y profesionalización.²⁰ Todo ello, acompañado por la construcción de una policía nacional civil basada en el respeto a los derechos humanos.

Ésta es una lista escueta, que no pretende ser inclusiva, de los aspectos a tener en cuenta para dar sostenibilidad a los acuerdos:²¹

- Ajustes en la estructura del Estado.
- Modelos de órganos ejecutivos representativos, flexibles y fuertes.
- Diseño de sistemas electorales para sociedades divididas: transparentes, de fácil funcionamiento e inclusivos.
- Diseño de órganos legislativos competentes y autónomos.
- Instrumentos jurídicos que definan y protejan los derechos humanos.
- Establecimiento de un nivel básico de seguridad ciudadana, a través de un sistema imparcial de cumplimiento de la ley y una reforma policial.
- Mecanismos para hacer frente al pasado: comisiones de la verdad y tribunales de crímenes de guerra.
- Diseño de una nueva administración electoral.

Cuestiones para iniciar el debate:

¿Quién o quiénes deben participar en una futura negociación de paz en Colombia? ¿Cómo mejorar la capacidad de cada parte de hacer cumplir los acuerdos dentro de sus propias filas?

¹⁹ Cynthia Arnson, *op. cit.*, pp. 447-463.

²⁰ Antonio Cañas y Hector Dada, "Political Transition and Institutionalization in El Salvador", en Cynthia Arnson, *op. cit.*, pp. 81-90.

²¹ Benn Reilly, "Mecanismos democráticos para el manejo de los conflictos", en P. Harris, *op. cit.*

¿La negociación con diferentes grupos debe realizarse de forma separada o conjunta?

¿Bajo qué esquema podría llevarse a cabo la negociación con los grupos paramilitares?

¿Cómo conciliar las condiciones previas de cada parte para iniciar la negociación? ¿Debe renunciarse a ellas y dejar la negociación abierta?

¿Cuál sería el esquema ideal de participación de terceros países u organismos internacionales?