

El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia

Informe sobre América Latina N°53 | 11 de diciembre de 2014

Tabla de Contenidos

Resumen ejecutivo	i
Recomendaciones.....	iii
I. Introducción	1
II. Desafíos a la transición de las FARC.....	3
A. Dinámicas del conflicto.....	3
B. Un complejo entorno de seguridad	6
C. Bajos niveles de confianza y tensas relaciones políticas	9
III. Una perspectiva creíble a largo plazo.....	12
A. Del fin del conflicto a la consolidación de la paz	12
B. Núcleo y periferia.....	15
C. Instituciones nuevas y existentes	19
IV. La fase inicial de transición	23
A. Cese al fuego	23
B. “Dejación de armas”.....	28
C. Estabilización territorial	31
V. El rol de la comunidad internacional	34
A. Monitoreo del cese al fuego y el desarme	34
B. Compromiso a largo plazo	38
VI. Conclusión	39
ANEXOS	
A. Mapa de Colombia.....	40
B. Glosario	41
C. Acerca de International Crisis Group.....	42
D. Informes y boletines informativos de Crisis Group sobre América Latina desde 2011... ..	43
E. Consejo de administración de International Crisis Group	44

Resumen Ejecutivo

A medida que se avanza hacia un acuerdo de paz definitivo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los negociadores van a tener que hacer malabares para trazar una vía sostenible para el desarme y la reintegración a la vida civil de los guerrilleros. Para ser viable, la estructura de la transición no solo tiene que ser creíble a ojos de las FARC, sino que debe también ofrecer garantías a una sociedad que no está para nada convencida de la voluntad del grupo de abandonar las armas, desvincularse del crimen organizado y atenerse a las reglas de juego de la democracia. El fracaso del desarme y la reintegración retrasaría, en el mejor de los casos, la implementación de las reformas que ya han sido acordadas en las negociaciones en La Habana. En el peor de los casos, podría sumir al acuerdo en una espiral de violencia renovada y erosionar el apoyo político. Se necesitan firmes garantías internas y externas para llevar adelante el proceso que se avecina, en un período que será probablemente agitado y volátil.

Hay muchas cosas que pueden salir mal. La mayoría de los cerca de 7.000 combatientes, y el triple de miembros en redes de apoyo, se concentran en zonas periféricas en las que apenas existe infraestructura y presencia civil del Estado. Algunos frentes guerrilleros están involucrados en la economía de las drogas y la minería ilegal. En la mayoría de las regiones, las FARC operan cerca del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el segundo grupo guerrillero de Colombia, u otros grupos armados ilegales, lo que expone a sus miembros a amenazas y toda una gama de opciones de rearme, reclutamiento y disidencia. Aún hay dudas sustanciales acerca del compromiso de los militares con el proceso de paz, y si están dispuestos a dar los pasos necesarios para poner fin al conflicto. La violencia política ha disminuido desde el auge de los paramilitares, pero podría resurgir, y las FARC no han olvidado los miles de asesinatos que diezmaron a la Unión Patriótica (UP), un partido que establecieron en el marco de las negociaciones de paz de los años ochenta. Tras décadas de un conflicto que cobra crecientes víctimas civiles, y esfuerzos de negociación que culminaron en amargos fracasos, las partes están avanzando a tientas en un marco de profunda desconfianza mutua y fuerte oposición política.

No existe una solución perfecta a corto plazo para ninguno de estos problemas. Pero el punto de partida no está mal en absoluto. Colombia cuenta con tres décadas de experiencia en materia de reintegración de grupos armados ilegales, y dispone de mayores recursos económicos y humanos que la mayoría de los países que están saliendo de un conflicto. Las estructuras de mando y control de las FARC se encuentran sea exitosa. La agenda de La Habana, que además del “fin del conflicto” incluye el desarrollo rural, la participación política, la justicia transicional y la lucha contra las drogas ilícitas es, al menos en teoría, lo suficientemente amplia como para integrar la transición de las FARC en una estrategia de consolidación de la paz a largo plazo centrada especialmente en los territorios más afectados. Por último, y muy al contrario de la desmovilización paramilitar, tanto América Latina como la comunidad internacional en general apoyan firmemente el proceso.

Los negociadores deben acordar una oferta de reintegración que permita a las FARC cerrar filas en torno a un proceso de transición plagado de incertidumbre y ambigüedad. Dada su arraigada desconfianza del Estado, probablemente la mejor

manera de lograr esto sea otorgar a las FARC un papel en la reintegración, aprovechando su cohesión. Esto minimizaría los riesgos de que la transición genere divisiones dentro de las FARC. Pero las partes también deben ser conscientes de las desventajas de esta solución, y administrarlas cuidadosamente. Para lograr que un modelo de reintegración colectiva resulte digerible para una sociedad poco dispuesta a ser generosa con las FARC, y escéptica acerca de sus verdaderas intenciones, los negociadores deberían acordar medidas contundentes de rendición de cuentas, supervisión y transparencia. También deben promover medidas de justicia transicional a nivel local para evitar que se agudicen las tensiones en las comunidades tras la llegada de los combatientes de las FARC.

Semejante oferta de reintegración probablemente facilitaría la tensa negociación de las condiciones bajo las cuales las FARC están dispuestas a abandonar el conflicto en las etapas iniciales de la transición. Es necesario que el cese al fuego bilateral entre en vigor inmediatamente después de la firma del acuerdo definitivo. Esto exigirá que comience la desescalada militar mucho antes, pero solo será posible sostener un cese al fuego formal una vez que las fuerzas de las FARC se hayan acantonado. Cuando el acuerdo haya sido ratificado, se deberían comenzar a implementar las medidas de “dejación de armas” (o desarme). Estos son pasos arriesgados e irreversibles, y convencer a la guerrilla de tomarlos será aún más difícil ante la negativa del gobierno a negociar cambios más amplios en las fuerzas de seguridad. Pero el interés común en la estabilidad del postconflicto debería proporcionar suficiente espacio para llegar a una solución viable. Además de garantías de seguridad y medidas interinas para estabilizar los territorios con presencia de las FARC, se deberían producir rápidos avances en la implementación de elementos claves del acuerdo de paz. También se debe establecer un mecanismo de seguimiento conjunto para garantizar que se cumplan los acuerdos una vez que haya concluido el desarme.

La implementación de los acuerdos alcanzados entre el gobierno y las FARC será en gran medida responsabilidad de ambos actores. Pero en el entorno intensamente polarizado de Colombia, los actores internacionales tendrán un papel fundamental. Se debería invitar a una misión internacional liderada por civiles a supervisar y verificar el cese al fuego y el proceso de desarme. Para que este tipo de supervisión tenga éxito, la misión deberá tener suficiente autonomía de las partes, además de capacidad técnica y política para lidiar con los contratiempos y disputas previsibles. Más allá de esto, los actores internacionales deberían estar preparados para apoyar el proceso ofreciendo garantías para la implementación de los acuerdos de alto nivel, apoyo político a reformas polémicas – incluidas las reformas del sector seguridad, y un compromiso de financiamiento a largo plazo.

Ninguno de los elementos necesarios para lograr la estabilidad en el periodo inmediatamente posterior al conflicto es enteramente nuevo en el contexto colombiano, pero en su conjunto romperán el molde de los anteriores programas de desarme y reintegración. Los negociadores deberán mostrar flexibilidad y tenacidad, y el gobierno deberá renovar sus esfuerzos por impulsar la apropiación social del proceso de paz, en particular en zonas de conflicto. Las anteriores transiciones se tambalearon debido a los altos niveles de violencia, la indiferencia pública, y la tímida participación internacional. Esta vez se necesita una respuesta más rápida y audaz para encauzar a Colombia irreversiblemente hacia la paz.

Recomendaciones

Para estabilizar la etapa inmediatamente posterior a un acuerdo de paz

A las partes:

1. Implementar un plan para desescalar el conflicto y fortalecer la confianza mutua, en preparación de treguas experimentales y el desminado – que deberían llevarse a cabo en las etapas finales de las negociaciones – así como del cese al fuego definitivo. Este plan debería incluir:
 - a) poner fin a los ataques contra la infraestructura civil;
 - b) poner fin al reclutamiento de niños;
 - c) adoptar medidas humanitarias para mejorar la situación de los miembros o colaboradores de las FARC en prisión.
2. Acordar el traslado de los combatientes de las FARC a amplias zonas de amortiguamiento tras la firma de un acuerdo definitivo. El acantonamiento pleno de la guerrilla debería comenzar inmediatamente después de la ratificación, mientras avanza la implementación de los otros aspectos del acuerdo de paz.
3. Consultar a las comunidades locales, en particular las comunidades indígenas y los Afrocolombianos, acerca de las zonas de ubicación, y respetar sus preferencias.
4. Acordar un mecanismo para el desarme y el almacenamiento de armas con supervisión internacional que no implique su entrega al Estado, pero que garantice que las guerrillas no puedan acceder a ellas unilateralmente.
5. Invitar conjuntamente a una misión internacional, liderada por civiles, para verificar el cese al fuego y el desarme. Se debería comenzar prontamente a consultar a posibles participantes, incluyendo a los países interesados y a las organizaciones regionales e internacionales, a fin de garantizar el despliegue de la misión lo antes posible. La misión debería contar con:
 - a) la plena confianza de ambas partes, pero también la autonomía necesaria para llevar a cabo su mandato;
 - b) suficientes capacidades técnicas y políticas, incluidos conocimientos militares y un conocimiento sustancial del contexto colombiano;
 - c) una presencia territorial permanente en las zonas con presencia de las FARC; y,
 - d) mecanismos que permitan la supervisión conjunta por las partes y por representantes de la misión.
6. Establecer un calendario detallado para la primera fase de la transición, que incluya medidas más amplias de reducción de la violencia tras el desarme, así como la implementación de aspectos fundamentales del acuerdo de paz.
7. Establecer un mecanismo de seguimiento conjunto para supervisar la implementación de los acuerdos de paz en su totalidad; e invitar a terceros de confianza, tanto nacionales como internacionales, a que participen en calidad de garantes y mediadores.

8. Prepararse para ampliar el control territorial del Estado a zonas de las que se van a retirar las guerrillas, mediante el fortalecimiento de la policía rural y la exploración de opciones que permitan la participación de miembros de las FARC en medidas provisionales de estabilización, tales como la construcción de carreteras, el desminado o las patrullas policiales conjuntas desarmadas.

A las partes y el ELN:

9. Explorar las posibilidades de que el ELN pueda incorporarse de inmediato al cese al fuego entre el Estado y las FARC, aun si no han finalizado las negociaciones con la primera sobre otros temas en el momento de la firma de un acuerdo con la segunda.

Para fortalecer una transición exitosa de miembros de las FARC a la vida civil

A las partes:

10. Diseñar un esquema de reintegración a largo plazo, creíble y equilibrado, que:
 - a) esté basado en un plan de reintegración colectiva que sea optativo, dando a aquellos miembros de las FARC que no deseen formar parte de él la posibilidad de participar en un programa de reintegración individual, similar al que actualmente ofrece la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR);
 - b) otorgue a las FARC responsabilidad conjunta en la gestión de sus programas de reintegración, condicionada al cumplimiento de estrictos estándares de transparencia financiera, rendición de cuentas y democracia interna;
 - c) haga frente a la diversidad de los combatientes de las FARC, entre otras cosas mediante sólidos enfoques de género y étnico, y reconozca plenamente los derechos de los niños soldados; y
 - d) establezca rutas específicas para mandos medios, milicias y redes de apoyo.
11. Garantizar que los mecanismos de justicia transicional sean compatibles con los incentivos para la reintegración de los combatientes rasos, a la vez que contemplen la rendición de cuentas por crímenes internacionales graves. En la medida de lo posible, la reintegración y la justicia transicional deberían contribuir a la reconciliación a nivel local generando beneficios para las comunidades.

A la comunidad internacional:

12. Responder con rapidez a un posible pedido de las partes de establecer una misión de verificación del cese al fuego y del desarme, movilizandolos recursos necesarios incluso antes del acuerdo definitivo.
13. Estar dispuestos a dar apoyo de alto nivel a largo plazo mediante la participación en un mecanismo de implementación conjunto (si así lo desearan las partes) y el diálogo político confidencial con todas las partes interesadas.
14. Comprometerse a hacer contribuciones multianuales al proceso de reintegración, en particular a los aspectos vinculados con la justicia transicional.

15. No ceder a las presiones de pasar de inmediato y por completo a una agenda post-conflicto, y seguir proporcionando recursos y apoyo político a las organizaciones de derechos humanos, con especial énfasis en el impacto humanitario de la violencia criminal en zonas urbanas.

Para preparar los territorios con presencia de las FARC para el final del conflicto

Al gobierno de Colombia:

16. Incrementar el contacto con las autoridades, empresas y organizaciones de base locales antes de la firma de un acuerdo para promover la apropiación y disipar cualquier duda acerca de los cambios que conllevará el desarme y reintegración de las FARC.
17. Comenzar a implementar medidas para fortalecer las capacidades políticas y administrativas de las autoridades locales.
18. Asegurarse de que las instituciones de gobierno y de justicia inicien la planeación del presupuesto, los programas y la inversión para ampliar la infraestructura económica, la justicia y los servicios sociales a las zonas de conflicto una vez que se ratifique el acuerdo definitivo.

Para evitar que el acuerdo de paz con las FARC tenga consecuencias negativas para los participantes de los actuales programas gubernamentales de reintegración

Al gobierno de Colombia y la ACR:

19. Asegurar que los actuales programas de reintegración de ex paramilitares y miembros de la guerrilla desmovilizados de forma individual continúen recibiendo financiamiento adecuado, y cuenten con el personal y recursos necesarios para llevar a cabo su misión.

Bogotá/Bruselas, 11 de diciembre de 2014

El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia

I. Introducción

Poner fin al conflicto en Colombia ya no es una esperanza lejana. Las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el principal grupo guerrillero del país, que comenzaron en octubre de 2012, han llevado a la firma de acuerdos marco sobre desarrollo rural, participación política y drogas ilícitas. En julio de 2014, las partes comenzaron a debatir la justicia transicional, y en agosto se estableció un grupo de trabajo para empezar a estudiar el “fin del conflicto”, el último de los cinco puntos sustantivos de la agenda. Sin embargo, no se puede dar por hecho que las negociaciones serán exitosas. Se han pospuesto varios temas particularmente polémicos, las negociaciones siguen generando divisiones políticas, y las hostilidades persistentes pueden aún descarrilar el proceso. Este riesgo saltó al primer plano en noviembre de 2014, cuando el secuestro de un general del ejército por parte de las FARC provocó la suspensión temporal de las negociaciones. Tampoco está claro si el proceso que se está desarrollando en paralelo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de menor envergadura que el de las FARC, será sincronizado con las negociaciones de La Habana¹. No obstante, lo más probable es que, tras cinco décadas de violencia sangrienta, Colombia esté a punto de pasar la página.

Si bien esto sería un logro histórico, no supondría el fin de los problemas de Colombia. Este informe analiza algunos de los desafíos relacionados con el “fin del conflicto”, incluidos el cese al fuego bilateral, las condiciones de la “dejación de armas”, y la “reincorporación”, o reintegración, de miembros de las FARC. Muchas de estas cuestiones (aunque no todas) se debaten habitualmente bajo la nomenclatura de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Con el tiempo, el DDR ha pasado de estar centrado en cuestiones de seguridad relativamente delimitadas y de corto plazo, a abordar problemas más amplios como la reconciliación social, el desarrollo económico y la reforma del Estado. Es cada vez más común – también en Colombia – que se empiecen a implementar los programas incluso antes del cese de las hostilidades, y también hay mayor flexibilidad en cuanto a la secuencia de las medidas².

Sin embargo, este informe evita expresamente emplear el lenguaje del DDR, en consonancia con la agenda de La Habana, que elude deliberadamente el uso del término. Esto refleja el rechazo frontal de las FARC al DDR, pensando que aceptarlo

¹ Para nuestro trabajo anterior sobre el proceso de paz, véase Informes de Crisis Group sobre América Latina, N°51 *¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia*, 26 de febrero de 2014; N°49, *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*, 29 de agosto de 2013; N°45, *Colombia: ¿Por fin la paz?*, 25 de septiembre de 2012.

² Véanse los Estándares Integrados de DDR de la ONU; la “Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración”, febrero de 2006; o la “Contribución de Cartagena al Desarme, Desmovilización y Reintegración”, junio de 2009. El evento que produjo este último documento fue patrocinado por el gobierno colombiano.

equivaldría a una derrota militar y el desmantelamiento de su proyecto político³. No hay nada de raro en esto. Precisamente porque los grupos armados involucrados consideraban que el término DDR era inapropiado, otros acuerdos de paz se han referido, por ejemplo, al “desmantelamiento” de las armas (Aceh, Irlanda del Norte y Filipinas), o a la “gestión de las armas y los ejércitos” (Nepal)⁴. Por supuesto, esto no quiere decir que la fase posterior al acuerdo en Colombia no vaya a tener ningún parecido con lo que en otros casos se ha denominado DDR. Pero el lenguaje cuenta. Convencer a las FARC de que pongan fin al conflicto probablemente sea mucho más fácil si la iniciativa no evoca experiencias y conceptos que las guerrillas rechazan.

Este informe se centra en el núcleo de la transición de las FARC a la vida civil. No analiza en detalle los ajustes a la seguridad ciudadana, la lucha contra el crimen organizado, ni los cambios más amplios en las fuerzas de seguridad que deberán formar parte de la agenda de reformas postconflicto, y sin las cuales será difícil sostener el proceso de paz. El enfoque de este informe es más específico. Analiza y recomienda soluciones a los dilemas que en gran medida determinarán si ambas partes pueden confiar en los acuerdos a los que lleguen, y si el desarme y la reintegración de las FARC pueden generar la legitimidad ante todos los actores – incluidos el sector privado y las principales fuerzas políticas– y la apropiación local que necesitan para ser sostenibles. Si fracasa el proceso político, incluso el programa de transición más técnicamente sofisticado, mejor financiado y más meticulosamente planificado tendrá dificultades para realizar su potencial.

El informe comienza por analizar los principales desafíos para la transición de las FARC, derivados de las dinámicas del conflicto, un complejo entorno de seguridad, y profundas divisiones políticas. Para abordar estos desafíos será necesario negociar un plan de reintegración a largo plazo creíble y equilibrado, además de una serie de medidas para estabilizar los primeros pasos de la transición, incluidos el cese al fuego, el desarme de las FARC y la implementación de elementos claves del acuerdo de paz. El informe concluye examinando las formas en las que los actores internacionales pueden apoyar esta fase posterior al acuerdo, tanto a corto como a largo plazo. La investigación realizada para este informe se basa en visitas de trabajo a Tumaco (Nariño), Medellín (Antioquia) y la región de Catatumbo (Norte de Santander), y en más de 80 entrevistas con funcionarios del gobierno nacional y gobiernos locales, miembros activos y retirados de las fuerzas de seguridad, líderes comunitarios y de ONG, defensores de los derechos humanos, académicos, diplomáticos, expertos nacionales e internacionales en DDR, ex guerrilleros y negociadores que participaron en anteriores negociaciones de paz.

³ Por ejemplo, el fallecido líder de las FARC Alfonso Cano rechazó la desmovilización, afirmando que sería una “traición a la causa popular”. Alfonso Cano, “Pautas para la negociación con el gobierno de Juan Manuel Santos”, en FARC, *FARC: Por qué nos rebelamos contra el estado colombiano* (Bogotá, 2013), p. 51.

⁴ Véase Robert Muggah, “Negotiating Disarmament and Demobilisation: A Descriptive Review of the Evidence”, *Colombia Internacional*, no. 77 (2013), p. 23.

II. Desafíos a la transición de las FARC

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha planteado las negociaciones de La Habana como una oportunidad para poner fin definitivamente al conflicto armado en Colombia. Pero transcurrirá un tiempo antes de que el proceso de paz produzca efectos concretos. Mientras tanto, la transición de los miembros de las FARC a la vida civil enfrentará serios desafíos. Si bien las guerrillas mantienen un firme control de sus estructuras, el deterioro del conflicto desde los 90, su creciente marginalización y la gran influencia de las redes criminales pondrán a prueba la cohesión de las FARC y dificultarán la reintegración. A pesar de los logros reales que produjo la polémica desmovilización de los paramilitares de derecha hace una década, los peligros de la violencia política aún persisten, y no se pueden descartar los actos de sabotaje. Las dilaciones al inicio de negociaciones con el ELN es otro factor de vulnerabilidad. La escasa confianza mutua y la aguda polarización política dificultan aún más la tarea de proteger la transición contra este tipo de amenazas.

A. Dinámicas del conflicto

Quizás el precedente histórico más cercano del futuro programa de desarme y reintegración de las FARC son los acuerdos con cinco fuerzas guerrilleras que alcanzó Colombia a principios de los 90. El acuerdo de 1990 con el M-19 allanó el camino para que se aceleraran las negociaciones y finalmente se lograran acuerdos de paz con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), firmados entre enero y mayo de 1991. Tres años después, la Corriente de Renovación Socialista (CRS), un grupo disidente del ELN, siguió sus pasos. En paralelo a este ciclo, las milicias urbanas de Medellín también acordaron dejar las armas en 1994 y 1998⁵.

A pesar de las diferencias en el tamaño de los grupos, su organización y visión política, las transiciones que siguieron a los acuerdos tuvieron varios puntos en común. Los acuerdos de paz combinaron incentivos a la participación política con beneficios judiciales en el marco de amnistías amplias, pero no totales. Junto con programas para la reintegración social y económica de los combatientes, los acuerdos también trataron de mejorar las condiciones de vida en las regiones con presencia de la guerrilla, e incluyeron disposiciones (limitadas) para llevar a cabo una reforma más amplia del Estado⁶. El énfasis en la reintegración política de las FARC y las transformaciones sociales de las negociaciones de La Habana se hace eco de esos procesos. Pero la evolución del conflicto desde entonces ha alterado el contexto de tres mane-

⁵ Estas negociaciones están documentadas en detalle en Álvaro Villarraga Sarmiento (ed.), *Se inician acuerdos parciales. Pacto Político con el M-19* (Bogotá, 2009), *Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSB* (Bogotá, 2009) y *En ausencia de un proceso de paz: Acuerdos Parciales y Mandato Ciudadano por la Paz* (Bogotá, 2009).

⁶ Entrevistas de Crisis Group, miembros de los equipos de negociación del PRT y el EPL, Bogotá, 21 de mayo de 2014; ex líderes guerrilleros, Barranquilla, 22 de noviembre de 2014. Para más detalles, véase Álvaro Villarraga Sarmiento, "Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia", *Colombia Internacional*, vol. 77 (2013), pp. 116-124; Ministerio del Interior e Instituto Luis Carlos Galán (eds.), *De las armas a la democracia* (Bogotá, 2000).

ras significativas, cada una de las cuales implica nuevos desafíos para la “dejación de las armas” y la reincorporación de las FARC⁷.

En primer lugar, las redes criminales han penetrado cada vez más el conflicto. La violencia y la crisis institucional causada por la irrupción del narcotráfico fueron dos de los motores que impulsaron los procesos de paz exitosos en los 90. Aquellos que permanecieron en el conflicto, incluidas las FARC, se vieron expuestos a crecientes actividades criminales. Los vínculos con la economía de las drogas han sido fundamentales para mantener a flote a las FARC tras la disminución de los ingresos provenientes del secuestro a principios de la década del 2000. Las guerrillas admiten desde hace tiempo su participación en la regulación del cultivo de hoja coca y su venta a los narcotraficantes, pero en realidad su participación se ha ampliado a toda la cadena de producción, incluido el narcotráfico. Mientras tanto, el aumento de los riesgos asociados a la economía de las drogas generado por las agresivas políticas antinarcóticos ha hecho que la participación en la minería ilegal de oro y otros metales haya cobrado importancia. En algunas regiones, ha llegado a reemplazar a las drogas como la principal fuente de ingresos⁸. Las FARC también se dedican a la extorsión, apuntando tanto a negocios locales como a corporaciones más grandes, en especial en los sectores de la minería y el petróleo.

La participación en estas actividades no ha transformado a las FARC en otro grupo criminal. Las guerrillas han empleado estos recursos para financiar una campaña insurgente. Pero como incluso ellos mismos ahora reconocen, a la organización le ha costado mantener totalmente el control⁹. Si bien las FARC son una organización jerárquica con gran dominio de sus estructuras¹⁰, sus profundos lazos con la economía ilegal sugieren que existe un riesgo importante de que surjan facciones disidentes o que algunos ex combatientes abandonen el proceso de paz y se unan a grupos criminales. Algunas zonas especialmente preocupantes incluyen la región del Bajo Cauca en Antioquía, la costa del Pacífico, partes del departamento de Meta, y la región del Bajo Putumayo¹¹.

⁷ Para un contexto más amplio de las dinámicas recientes del conflicto, véase Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿por fin la paz?*, op. cit., pp. 2-17.

⁸ Entrevista de Crisis Group, policía antinarcóticos, Bogotá, 6 de junio de 2014.

⁹ El comentario de las FARC acerca de la captura de un supuesto cabecilla de operaciones ilegales en la costa del Pacífico es revelador: “El mentado Richard es un desertor y un traidor a los principios e ideales por los que luchan las FARC-EP. Su descomposición ideológica y sus mezquindades personales lo llevaron a desertar de nuestras filas hace algún tiempo, llevándose consigo bienes del movimiento y recursos destinados a la lucha revolucionaria”. “Aclaración a la opinión pública”, Estado Mayor Bloque Occidental Comandante Alfonso Cano, 31 de julio de 2014. Anteriormente, el líder de las FARC Timochenko ya había admitido que “la lucha interna que libramos en las zonas del narcotráfico, desde el punto de vista ideológico para que los guerrilleros no se dejen absorber por los valores que promueve el narcotráfico es muy grande, y con algunos cuadros la hemos perdido”. “Entrevista al Cde. Timoleón Jiménez. Sobre el acuerdo en el tema drogas ilícitas”, video, YouTube, 1 de junio de 2014.

¹⁰ Esto es evidente en los cuatro ceses al fuego temporales que han declarado las FARC de manera unilateral desde el comienzo de las negociaciones de La Habana, que fueron relativamente respetados. Ariel Ávila, “Farc culmina con balance positivo segunda tregua del año”, Fundación Paz y Reconciliación, 1 de julio de 2014.

¹¹ Correspondencia por email de crisis Crisis Group, analista de conflictos, 5 de diciembre de 2014. Véase también Jeremy McDermott, “Criminal Activities of the FARC and Rebel Earnings”, *Insight Crime*, 20 de mayo de 2013; “Las Farc, detrás de la tierra y el oro en El Bagre, Bajo Cauca antioqueño”, *Verdad Abierta*, 13 de noviembre de 2014.

En segundo lugar, el conflicto ha experimentado un deterioro sin precedentes. Tras décadas de baja intensidad, la situación comenzó a irse de las manos en la década de los ochenta con el surgimiento de la primera generación de paramilitares y un fuerte aumento de la actividad de las guerrillas. Pero el grueso de los secuestros, masacres y desplazamientos ocurrieron entre 1990 y 2008; a principios de la década del 2000 también aumentó drásticamente el número de víctimas de minas antipersonales y ejecuciones extrajudiciales¹². En 2014, el número de víctimas llegó a los siete millones, lo que afectó seriamente la confianza en las partes. Debido a que las comunidades han sido las más afectadas por la escalada en la competencia por la lealtad y la cooperación, las guerrillas ya no son vistas como defensores de intereses legítimos, y hay poca fe en la capacidad o voluntad del Estado de resolver los graves problemas sociales y económicos.

En algunas regiones las guerrillas cuentan con reservas de capital político, en especial allí donde han jugado un papel en la estructuración de la vida social y económica durante décadas, y donde han presionado al Estado, cuya presencia a menudo ha sido intermitente, para que mejore los servicios sociales. Pero estas reservas de capital se están agotando. Bajo el Plan Renacer, ideado por Alfonso Cano en 2008, las FARC han intensificado su trabajo político¹³. Pero en muchos casos, esto no ha bastado para reparar los lazos con las comunidades. El Estado enfrenta problemas similares. Tras su experiencia con la desmovilización paramilitar, muchas comunidades ven el proceso de paz con escepticismo y no tienen demasiadas esperanzas de que traiga una disminución de la violencia y mejoras socioeconómicas¹⁴.

En tercer lugar, una ofensiva militar sin precedentes – que inició el presidente Álvaro Uribe (2002-2010) y continuó Santos con ajustes menores – ha reducido a menos de 7.000 el número de combatientes de las FARC, lo que dista mucho de los más de 20.000 guerrilleros que se cree que las integraban a principios de la década del 2000¹⁵. También ha reducido dramáticamente el control territorial de las FARC, empujando a las guerrillas hacia escondites cada vez más remotos en zonas escasamente pobladas, a menudo cerca de regiones fronterizas internas y externas¹⁶.

Ofrecer incentivos a los miembros de las FARC, en su mayoría de zonas rurales, para que permanezcan en los territorios en los que operan es una buena opción. Pero su retorno a la vida civil seguirá plagado de dificultades. A pesar de tener vínculos de larga data con las comunidades, los guerrilleros no retornarán a sus hogares sin más. Algunos han sido miembros de las FARC durante décadas. Muchas zonas de conflicto han experimentado importantes cambios sociales y económicos a causa de la violencia y las políticas del gobierno, por ejemplo en materia de promoción de la

¹² Para un resumen detallado, véase “¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”, Grupo de Memoria Histórica, 2013, pp. 31-109.

¹³ Correspondencia por email de Crisis Group, analista del conflicto, 5 de diciembre de 2014; entrevista de Crisis Group, líder de ONG, Bogotá, 16 de septiembre de 2014.

¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, miembros de comunidades, Tumaco y Quibdó, 2014.

¹⁵ Juan Carlos Monroy, “Farc no tienen más de 7 mil hombres: Mora”, *El Colombiano*, 28 de agosto de 2014.

¹⁶ Informe sobre América Latina de Crisis Group N°40, *Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia*, 31 de octubre de 2011, pp. 2-5.

agricultura industrial¹⁷. La presencia civil del Estado es aún intermitente o disfuncional, y a menudo la población no confía en las fuerzas de seguridad, mientras que los mercados laborales locales podrían tener problemas para incorporar a los ex combatientes. De hecho, su llegada podría provocar nuevas tensiones o agravar las ya existentes.

B. *Un complejo entorno de seguridad*

El riesgo de sabotaje violento ha disminuido desde los 90, cuando tuvieron lugar los últimos procesos de paz exitosos con grupos guerrilleros. Esto refleja sobretudo la desmovilización de los paramilitares organizados bajo el paraguas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), proceso iniciado al principio del primer gobierno de Uribe (2002-2006) con el cese al fuego unilateral de las AUC. Al finalizar, en agosto de 2006, se habían desmovilizado 31.671 paramilitares en 38 ceremonias colectivas, y se entregaron 18.051 armas¹⁸. Unos 4.200 paramilitares reúnen los requisitos necesarios para recibir beneficios de justicia transicional bajo la Ley de Justicia y Paz de 2005, siempre y cuando colaboren de manera eficaz con la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación¹⁹. No obstante, persisten los riesgos de un entorno en el que la seguridad todavía no está consolidada.

Para empezar, están las deficiencias del proceso de desmovilización paramilitar, que inicialmente llevó a una disminución de la violencia²⁰. Sin embargo, la desmovilización solo fue parcial, ya que algunos paramilitares quedaron fuera del proceso o se rearmaron, contribuyendo en gran medida al surgimiento de grupos sucesores conocidos como Nuevos Grupos Armados Ilegales (NGAI).²¹ Si bien su número se ha reducido de 32 en 2006 a tres, aún cuentan con unos 3.000 miembros, muchos de ellos concentrados en regiones con un fuerte legado paramilitar como Urabá, los Llanos Orientales, los departamentos del suroeste, o la costa del Cari-

¹⁷ Véase Alejandro Reyes, *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia* (Bogotá, 2009); "Tres agroindustrias de los Llanos compraron tierras con líos y violencia", *Verdad Abierta*, 22 de abril de 2013.

¹⁸ "Proceso de Paz con las Autodefensas: Informe Ejecutivo", Oficina Alto Comisionado para la Paz, diciembre de 2006, p. 8. Para más contexto, véanse Informes sobre América Latina de Crisis Group N°5, *Colombia: Negociar con los paramilitares*, 16 de septiembre de 2003; N°8, *Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿Una meta viable?*, 5 de agosto de 2004; Cynthia Arnson (ed.), *The Peace Process in Colombia with the Autodefensas Unidas de Colombia-AUC* (Washington, 2005); Elvira María Restrepo and Bruce Bagley (eds.), *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza* (Bogotá, 2011); Enzo Nussio, *La vida después de la desmovilización. Percepciones, emociones y estrategias de exparamilitares en Colombia* (Bogotá, 2012).

¹⁹ "Informe de gestión, 2012-2013", Fiscalía General de la Nación, marzo de 2013, p. 31. Para un análisis más profundo de la Ley de Justicia y Paz, véase Informe de Crisis Group, *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*, op. cit., pp. 4-7; Rodrigo Uprimny, "Las leyes de Justicia y Paz", in Restrepo and Bagley (eds.), op. cit., pp. 91-123; "Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la justicia transicional en Colombia", Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos, octubre de 2011.

²⁰ Jorge A. Restrepo y Robert Muggah, "Colombia's quiet demobilization: A security dividend?" en Robert Muggah (ed.), *Security and Post-Conflict Reconstruction. Dealing with Fighters in the Aftermath of War* (Londres, 2009), pp. 30-46.

²¹ Véase Informe sobre América Latina de Crisis Group N°20, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, 10 de mayo de 2007.

be²². Tampoco se han desmantelado completamente las redes de apoyo de las AUC. La información proporcionada por los paramilitares bajo la Ley de Justicia y Paz ha jugado un papel fundamental en la identificación de sus vínculos políticos, y ha derivado en acciones judiciales contra numerosos congresistas y políticos locales. Pero la ausencia de investigación de los miles de políticos, empresarios y funcionarios nombrados en las audiencias sugiere que gran parte de las redes paramilitares permanecen intactas.

Esto no es una amenaza meramente abstracta para las FARC. Las guerrillas todavía están marcadas por lo que sucedió con la Unión Patriótica (UP), un partido político creado por las FARC en el marco de las negociaciones de paz con el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). Tras algunos éxitos electorales iniciales, los militantes del partido, muchos de los cuales no eran miembros de la guerrilla, fueron víctimas de una ola de violencia sin precedentes, a pesar de las promesas explícitas del gobierno de que se les proporcionaría protección adecuada. Se estima que a hasta finales de la década de los noventa, paramilitares, narcotraficantes y agentes del Estado asesinaron a unos 4.000 miembros de la UP, entre ellos dos candidatos presidenciales²³.

Dado que al menos una parte de las viejas redes paramilitares se encuentra intacta, la violencia política se podría incrementar tras el acuerdo. Algunas élites regionales tienen una tendencia histórica a recurrir a la violencia y los actos de sabotaje podrían intensificarse si sienten que sus intereses económicos y políticos están siendo amenazados por un acuerdo de paz. Este riesgo es evidente en la creciente violencia contra activistas que trabajan a favor de la restitución de tierras, defensores de los derechos humanos y líderes sociales. El movimiento de izquierda Marcha Patriótica afirma que 29 de sus activistas fueron asesinados, y tres más desaparecidos, entre su fundación, en abril de 2012, y enero de 2014²⁴. El número de asesinatos de defensores de los derechos humanos aumentó de 49 en 2011 a 78 en 2013. Entre julio y septiembre de 2014, se registraron 186 casos de agresiones – es decir, asesinatos, amenazas y asaltos – contra defensores, lo que representa un aumento del 170 por ciento anual²⁵.

No obstante, es improbable que esta violencia alcance la magnitud que revistió en la época de los paramilitares. La respuesta de Santos a las amenazas contra líderes sociales ha sido más asertiva que la del anterior gobierno de Uribe. Asimismo, ha combatido con mayor firmeza a los NGAI, que son responsables de al menos una parte de las amenazas y violencia contra defensores de los derechos humanos y líderes sociales. El contexto político también ha cambiado. Las principales fuerzas políticas ya no creen en la legitimidad de la seguridad privada y los proclamados gru-

²² Entrevista de Crisis Group, oficial de inteligencia de la policía, Bogotá, 25 de septiembre de 2014. Según la Defensoría del Pueblo, los NGAI están presentes en 168 municipalidades a lo largo de 27 departamentos. “Defensoría del Pueblo advierte presencia de bacrim en 27 departamentos”, *El Tiempo*, 4 de noviembre de 2014.

²³ Véase Steven Dudley, *Walking Ghosts. Murder and Guerrilla Politics in Colombia* (New York, 2004).

²⁴ “Marcha Patriótica se torna mortal”, *Semana*, 18 de enero de 2014.

²⁵ “Agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, julio-septiembre 2014”, Programa Somos Defensores, octubre de 2014.

pos de autodefensa²⁶. Pero incluso un nivel de violencia mucho menor a la registrada en pleno auge de las AUC podría amenazar seriamente la transición.

A estos riesgos se suma la constante incertidumbre acerca del compromiso de las fuerzas armadas. En diciembre, el presidente Santos advirtió que los oficiales que actuaran de manera desleal e indisciplinada serían inmediatamente expulsados de las fuerzas armadas²⁷. Este anuncio siguió a las declaraciones del negociador principal Humberto de la Calle de que se habían llevado a cabo al menos 17 intentos de hackear su computadora y comunicaciones personales²⁸. Anteriormente, se había desatado un escándalo cuando la revista *Semana* reveló la existencia de un centro clandestino de inteligencia militar desde donde se “chuzaba”, entre otros, a miembros del equipo negociador del gobierno²⁹.

Estos son claros indicios de que la presencia de un reconocido ex general del ejército y la participación de altos mandos militares en las negociaciones por el “fin del conflicto” no han bastado para apaciguar el descontento dentro de los militares. La idea de negociar con un grupo al que los militares han sido entrenados para derrotar en combate ha enfrentado cierta resistencia, y a pesar del avance de las negociaciones, muchos militares aún creen que fracasarán o tendrán un éxito muy limitado³⁰. A esto se suman inquietudes acerca de la seguridad laboral, así como temores relacionados con la rendición de cuentas por crímenes cometidos durante el conflicto, o la perspectiva de perder lucrativos contratos de adquisición de suministros para la defensa³¹.

Es difícil evaluar el alcance de esta resistencia dentro de las fuerzas armadas. Los militares en activo tienen prohibido hacer comentarios sobre política, y sus inquietudes no siempre se ven reflejadas en las opiniones de los oficiales retirados³², por lo que no es clara la magnitud de la amenaza. Si bien aún no se ha consolidado del todo el control civil de las fuerzas armadas, los militares colombianos tradicionalmente no han desafiado abiertamente al liderazgo político. Las inquietudes acerca de la estabilidad laboral y la seguridad social – probablemente más prevalentes entre las tropas activas – podrían ser las más sencillas de abordar³³. La creciente participación de Colombia en el entrenamiento de fuerzas militares y policiales en la región, en particular en Centroamérica, y un acuerdo firmado en agosto de 2014 con la Unión Europea (UE) para facilitar su participación en operaciones de gestión de crisis bajo liderazgo europeo podrían generar empleo en el periodo postconflicto para al menos algunos miembros de las fuerzas de seguridad³⁴. Pero los peligros de la politización,

²⁶ Entrevista de Crisis Group, académico, Medellín, 5 de noviembre de 2014.

²⁷ “Cualquier militar que muestre deslealtad, se va de las fuerzas militares: Santos”, *El Espectador*, 2 de diciembre de 2014.

²⁸ “¿Quién ‘chuzó’ las comunicaciones de De la Calle?”, *Semana*, 27 de septiembre de 2014.

²⁹ “¿Alguien espía a los negociadores de La Habana?”, *Semana*, 3 de febrero de 2014.

³⁰ Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 5 de diciembre de 2014.

³¹ Entrevista de Crisis Group, ex alto mando militar, Bogotá, 9 de abril de 2014; Juanita León, “Los cuatro temores de los militares frente al proceso de paz”, *La silla vacía*, 29 de octubre de 2014. Véase también Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿por fin la paz?*, op. cit., pp. 20-23 para una discusión más profunda del papel de los militares en anteriores negociaciones de paz.

³² Entrevista de Crisis Group, ex alto mando militar, Bogotá, 9 de abril de 2014.

³³ Entrevista de Crisis Group, ex alto mando militar, Bogotá, 9 de abril de 2014.

³⁴ Véase “Colombia and the EU sign Framework Agreement on participation in EU crisis management operations”, comunicado de prensa, Delegación de la Comisión Europea en Colombia, Bogotá, 5 de agosto de 2014. Esto ha suscitado dudas entre la oposición de izquierda, que exige que el

que podría generar nuevas resistencias ideológicas, e incluso acciones violentas, no se pueden desestimar, ya que quienes se oponen a las negociaciones de paz intentan explotar la incertidumbre de las tropas.

Por último, también hay riesgos derivados de los grupos que permanecen por fuera de las negociaciones. Se están llevando a cabo conversaciones exploratorias con el ELN. En junio, ambas partes presentaron un primer acuerdo preliminar sobre una futura agenda de paz, pero esto aún no ha resultado en negociaciones formales. Incluso si el ELN se incorporara pronto, existe un riesgo creciente de que los dos procesos (con las FARC y el ELN) no concluyan al mismo tiempo. Además del ELN, un remanente del EPL que aún opera en la región del Catatumbo, en Norte de Santander, ha afirmado que está interesado en llegar a un acuerdo con el gobierno³⁵. Algunos grupos de la sociedad civil apoyan la idea de negociar con el EPL, pero es improbable que el gobierno lo acepte, debido a su reducido tamaño y a su activa participación en el narcotráfico.

Esto podría complicar la transición de las FARC de varias maneras. Sería difícil sostener un cese al fuego bilateral en aquellas regiones en las que las FARC operan junto con el ELN. Sumarse al ELN, o al EPL en la región del Catatumbo, podría convertirse en una opción para aquellos guerrilleros que no estén de acuerdo con las negociaciones. Tampoco se puede descartar el riesgo de nuevos brotes de violencia entre las FARC y el ELN, si bien sus relaciones han mejorado enormemente. No está claro cómo reaccionaría el ELN si miembros desmovilizados de las FARC llevaran a cabo actividades políticas en sus bastiones³⁶. Las tensiones entre los dos movimientos también podrían aumentar si las FARC proporcionaran inteligencia para operaciones militares contra el ELN en el afán de eliminar un potencial obstáculo a su proceso de paz³⁷. Que se materialicen o no estos peligros dependerá en gran medida de si el ELN se incorpora formalmente a las negociaciones de paz, y en qué momento. El mayor riesgo se produciría en el aún improbable caso de que la segunda guerrilla no se sienta a la mesa de negociación.

C. *Bajos niveles de confianza y tensas relaciones políticas*

El nivel de confianza entre las partes es bajo. Esto va mucho más allá de la sospecha que inevitablemente existe entre oponentes ideológicos y militares. Un largo historial de fracasos, tanto imaginados como reales, sobre como lidiar de manera honesta con el otro ha profundizado la desconfianza. Esto incluye la tragedia de la UP y el amargo fracaso de las anteriores negociaciones de paz de Caguán (1999-2002), que

acuerdo sea aprobado por el Congreso. "Tratado con la Unión Europea firmado por el Presidente Santos, debe pasar por el Congreso", Polo Democrático Alternativo, 26 de noviembre de 2014. La intensificación de las actividades de entrenamiento de Colombia también han generado inquietudes sobre los derechos humanos. Arlene B. Tickner, "Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy", Washington Office on Latin America, marzo de 2014.

³⁵ "Megateo: el capo del Catatumbo", *Semana*, 20 de julio de 2013 y "Carta del EPL a Clamor por la Paz", *Anncol*, 24 de julio 2014.

³⁶ Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 20 de febrero de 2014.

³⁷ Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Medellín, 6 de noviembre de 2014.

se debió, entre otros factores, a la percepción mutua de que ambas partes estaban negociando solamente para ganar tiempo³⁸.

Los importantes avances logrados en las negociaciones de La Habana deberían haber reducido esa desconfianza. Además, cada vez está más claro que ambas partes están comprometidas a concluir las negociaciones con éxito. Pero aún hay mucho que separa a las partes. En particular, es posible que ninguna de las dos esté convencida del todo de que la otra también está comprometida a poner fin al conflicto³⁹. El secuestro del General Rubén Darío Alzate en noviembre de 2014 puso esto de manifiesto, si bien su cautiverio concluyó en una rápida liberación. Para el gobierno, los militares y muchos colombianos, este episodio demostró una vez más el supuesto desinterés de las FARC en llegar a un acuerdo. Para las FARC, la consiguiente suspensión unilateral de las negociaciones, que violaba el principio subyacente de “no interrupción”, confirmó que el gobierno y los militares aún tienen dudas sobre el proceso de paz⁴⁰. Paradójicamente, superar este impasse puede haber fortalecido la confianza. Cuba y Noruega, los dos países “garantes”, negociaron rápidamente la liberación del general, tras lo cual ambas partes acordaron retomar las negociaciones y se comprometieron a llegar a un acuerdo para desescalar el conflicto⁴¹.

Aun así, el margen de maniobra del gobierno para hacer las concesiones necesarias para llegar a un acuerdo mutuamente aceptable es restringido. Debido a las amenazas que no guardan relación con las negociaciones, el gobierno no se puede permitir perder aún más apoyo de las fuerzas armadas. La creciente marginalización del conflicto, tanto en términos sociales como geográficos, y la disminución de su impacto directo en las principales áreas urbanas han reducido el precio que muchos colombianos están dispuestos a pagar por la paz⁴². Esto es algo que han sabido explotar hábilmente los detractores políticos del proceso, liderados por el ex presidente Álvaro Uribe, quienes estuvieron cerca de derrotar a Santos en las disputadas elecciones presidenciales de 2014. El gobierno no puede desestimar a esta oposición, entre otras cosas porque ha prometido que los votantes tendrán “la última palabra” sobre cualquier acuerdo de paz, posiblemente a tra-

³⁸ Este problema también afectó a las negociaciones con el ELN. Como dijo un ex negociador del ELN, “negociamos, pero siempre sentimos que esto nunca iba a funcionar”. Entrevista de Crisis Group, ex líder del ELN, Bogotá, 13 de junio de 2014.

³⁹ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en consolidación de la paz, 1 de octubre de 2014.

⁴⁰ “El Presidente emplea de mil modos la bandera de la solución civilizada al conflicto armado.... Sin embargo, su actitud y sus hechos resultan mucho más reveladores que sus palabras. Una sola idea parece obsesionarlo, rendir la insurgencia, obligarla al desarme.... El Presidente, con su suspensión, tumbó el tablero donde jugábamos la partida, destruyó la confianza”. Timoleón Jiménez, “Seamos serios, Santos”, pazfarc-ep.org, 24 de noviembre de 2014.

⁴¹ “Declaración Conjunta de las delegaciones del gobierno de Colombia y las FARC-EP”, pazfarc-ep.org, 3 de diciembre de 2014.

⁴² Las encuestas sugieren, por ejemplo, que más del 70 por ciento de los colombianos no están de acuerdo con la idea de que las FARC participen en la política tras la firma de un acuerdo; más del 50 por ciento de los encuestados en todo el país, y más del 45 por ciento de los encuestados en zonas de conflicto no aceptarían una hipotética victoria de un ex miembro de las FARC en elecciones locales. Miguel García Sánchez, Juan Carlos Rodríguez Raga y Mitchell A. Seligson, *Cultura política de la democracia en Colombia, 2013* (Vanderbilt University, 2014), pp. 100, 106.

vés de un referéndum en el que preguntas como el desarme probablemente sean de las más controvertidas⁴³.

Pero la frontera entre lo necesario para tranquilizar a todas las partes y lo políticamente aceptable no está fijada. El proceso de paz ya ha comenzado a transformar la política colombiana. Ha inyectado energía a los movimientos sociales como Marcha Patriótica, la Cumbre Agraria, o, más recientemente, el Frente Amplio por la Paz⁴⁴. La emergencia de estos grupos y movimientos ha asegurado a las FARC que su proyecto político es viable, y ha fomentado el apoyo a las negociaciones. Al mismo tiempo, las relaciones entre Santos y el procurador general, Alejandro Ordóñez, un escéptico conservador, comenzaron a mejorar el pasado octubre, cuando ambos coincidieron en tres condiciones para la validez de un acuerdo de paz, incluida la “disolución” de las FARC⁴⁵. Esto abre la perspectiva de un diálogo sobre los reclamos de los opositores más sustantivo y racional, que no cargue con el peso de la relación tóxica de Santos con su ex mentor y predecesor.

Si se mantienen, estos factores facilitarán la negociación del “fin del conflicto”. Pero es improbable que logren neutralizar la desconfianza de décadas entre todos los actores involucrados. Por tanto, será necesario un conjunto de garantías creíbles y aplicables para proporcionar estabilidad a las medidas de desarme y reintegración. En los siguientes capítulos se esbozan los contornos de un posible modelo de transición de este tipo.

⁴³ Aparte del referéndum, la constitución también contempla la posibilidad de que se lleve a cabo una consulta popular o un plebiscito. Para más detalles, véase “Rutas Jurídicas: Refrendación ciudadana de acuerdos de paz”, Misión de Observación Electoral, agosto de 2013. Las FARC vienen argumentando desde hace mucho tiempo que un acuerdo de paz debería ser ratificado mediante una Asamblea Constituyente, una opción que el gobierno ha rechazado categóricamente. “De la Calle le dice NO a las Farc. ¿Por qué?”, *Semana*, 15 de junio de 2013.

⁴⁴ La Marcha Patriótica surgió en 2012, la Cumbre Agraria a principios de 2014, y el Frente Amplio por la Paz celebró su primera reunión en noviembre de 2014. Muchos de sus miembros pertenecen a más de una de estas organizaciones, y las tres cuentan con fuerte participación de organizaciones de base provenientes de zonas de conflicto y zonas rurales periféricas.

⁴⁵ “Las tres condiciones para la paz que acercan a Santos y a Ordóñez”, *El Tiempo*, 23 de octubre de 2014.

III. Una perspectiva creíble a largo plazo

La agenda de La Habana contiene la mayoría de los elementos necesarios para abordar los numerosos desafíos que se presentan. Sin embargo, esto no será una tarea fácil, ya que algunos puntos de la agenda, entre ellos el desarrollo rural, son incentivos para la dejación de las armas, mientras que otros, como la justicia transicional, podrían terminar desincentivándola. No obstante, si se logra encontrar un equilibrio se establecerán sólidas garantías mutuas que serán a su vez los cimientos de la estabilidad en el periodo postconflicto. Pero la dinámica de la negociación también conlleva riesgos latentes. Las partes deben asegurarse de que el acuerdo final responda a las necesidades e intereses de todos los miembros de las FARC, en lugar de reflejar solamente las inquietudes de los altos mandos. Asimismo, deben resistir la tentación de reinventar la rueda. Las FARC probablemente insistirán en asumir el liderazgo en la “reincorporación” de sus miembros, pero esto no debería llevar a tirar por la borda todos los estándares, prácticas y capacidad técnica de los actuales programas de reintegración.

A. *Del fin del conflicto a la consolidación de la paz*

Bajo el acápite “fin del conflicto”, las partes tienen previsto debatir, entre otras cuestiones, el “cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo”, la “dejación de las armas”, la “reincorporación de las FARC a la vida civil” y “garantías de seguridad”. Este punto de la agenda además incluye el compromiso del gobierno de “intensificar el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo”, así como el mandato de esclarecer el “fenómeno del paramilitarismo”. Por último, el punto final de la agenda se refiere explícitamente a los mecanismos de implementación y verificación⁴⁶.

El vacío más notable de la agenda tiene que ver con la fuerza pública. A cambio de poner fin a su insurgencia, las FARC llevan mucho tiempo presionando para que se reduzca el tamaño y los gastos de las fuerzas armadas y se revise la doctrina militar. Podrían apoyarse en la ambigüedad de la promesa del gobierno en la agenda de negociaciones de que “hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz” para renovar estas exigencias. Esto en parte se haría eco de lo sucedido en El Salvador y Guatemala, donde la reforma del sector de seguridad fue un elemento esencial de los acuerdos de paz definitivos⁴⁷. Pero esto probablemente no ocurrirá en Colombia, por lo menos no en el corto plazo. El gobierno ha descartado negociar una reforma del sector de seguridad, y es improbable que modifique su postura, ya que la balanza de fuerzas está ampliamente en su favor y el apoyo de los militares en parte depende, en palabras de un general retirado, de la promesa de que no habrá “sorpresas alarmantes”⁴⁸.

Esto presagia una negociación difícil, aunque quizás no imposible. Las partes deben tener la flexibilidad necesaria para acordar medidas que proporcionen a las FARC suficientes garantías de seguridad, mientras que dejan la reforma de las fuer-

⁴⁶ Véase la agenda de las negociaciones en Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿por fin la paz?*, op. cit., pp. 37-38.

⁴⁷ Véase Markus Schultze Kraft, *Pacificación y poder civil en Centroamérica. Las relaciones cívico-militares en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el posconflicto* (Bogotá, 2005).

⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, general retirado, Bogotá, 13 de mayo de 2014.

zas de seguridad, cuyas fallas están ampliamente documentadas, para ser abordada mediante un proceso político más amplio. Posponer el cambio no tiene por qué ser necesariamente una mala opción. Una transición exitosa debilitaría aún más los argumentos para mantener el statu quo y reduciría la resistencia interna a la reforma. Pero desaprovechar el impulso de las negociaciones podría permitir a un ejército poderoso atrincherarse por tiempo indefinido en su rechazo al cambio. Para reducir al máximo la probabilidad de que esto suceda, el gobierno podría comprometerse a llevar a cabo un debate exhaustivo e inclusivo sobre la reforma de las fuerzas de seguridad, a cargo, por ejemplo, de la futura comisión de la verdad, u otro organismo similar⁴⁹.

Más allá del “fin del conflicto”, la implementación de otros puntos de la agenda podría contribuir potencialmente al éxito a largo plazo de la transición de las FARC a la vida civil. El desarrollo rural, la solución al problema de las drogas ilegales y la participación política de las FARC son incentivos para encontrar una salida a la guerra que se refuerzan mutuamente. La transformación del campo en Colombia debería ampliar las oportunidades económicas para los miembros de las FARC, en su mayoría provenientes de zonas rurales, y ayudar a convencer a quienes aún dudan de las virtudes de la paz de que la reintegración ofrece una alternativa real a la guerra. La sustitución de cultivos de coca podría, con el tiempo, fortalecer las economías locales y reducir las amenazas asociadas a la economía de las drogas. Y la participación política otorgará, por lo menos a algunos miembros de las FARC, una oportunidad diferente de reintegración, así como un interés colectivo en la implementación del acuerdo de paz. Por otro lado, si la guerrilla puede demostrar que es capaz de ofrecer beneficios a sus bases sociales, eso ayudaría a la organización a recuperar su agotado capital político.

Sin embargo, este círculo virtuoso de desarrollo rural, participación política y reintegración requerirá garantías adicionales – incluso si es a expensas de debilitar los incentivos para dejar las armas en el corto plazo. El primer problema es que el futuro del proyecto político de las FARC es bastante incierto. En muchas regiones en donde prevalece el conflicto, hay bases cada vez más organizadas que simpatizan con sus ideas. Pero teniendo en cuenta el legado de violencia y su manera a menudo autoritaria de ejercer control social, el grupo no puede dar por hecho que logrará acceder al poder a nivel local a través de las urnas⁵⁰. Esto sugiere que tienen un incentivo para retener su capacidad de ejercer el control social y político. Pero esto podría fácilmente amenazar la legitimidad de la participación de las FARC en el ámbito local⁵¹. Asimismo, existe el riesgo de que provoque una reacción política, puesto que los detractores ya están protestando contra lo que temen que equivaldrá a la “institucionalización del statu quo” en los territorios dominados por las FARC⁵².

⁴⁹ Esto se haría eco de antecedentes regionales. En Perú, por ejemplo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación recomendó revisar la doctrina y métodos de las fuerzas armadas para proteger mejor los derechos humanos y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

⁵⁰ Entrevistas de Crisis Group, representante de ONG, Bogotá, 16 de septiembre de 2014; trabajador social, Tumaco, 2014. Véase también León Valencia, “El manual de convivencia de las Farc”, *Semana*, 15 de febrero de 2014.

⁵¹ Como preguntó un líder local: “La cuestión es si nos devolverán las instituciones que controlan”. Entrevista de Crisis Group, líder afrocolombiano, región del Bajo Atrato, 2013.

⁵² Entrevista de Crisis Group, detractor de las negociaciones de paz, Bogotá, 29 de abril de 2014.

Para calmar estas inquietudes, probablemente sea necesario ofrecer garantías firmes a la participación política de las FARC, un tema que los negociadores tienen previsto debatir en el marco de la discusión del “fin del conflicto”⁵³. Esto podría por ejemplo incluir una mínima representación política nacional y regional independientemente de los resultados electorales. Para permitir que se consolide el nuevo movimiento, este tipo de garantías tendrían en todo caso que ser más firmes que las medidas de favorabilidad implementadas en anteriores procesos de paz. Puede que éstas no sean populares, pero dar a las FARC una oportunidad justa de ingresar al sistema político es la mejor manera de convencerlas de adherirse a las reglas de juego y desmantelar su capacidad para mantener el control social mediante la coacción.

Sobre esta base también se podría construir un acuerdo sobre transparencia financiera. Cualquier indicio de que las FARC utilizarían activos adquiridos ilícitamente para financiar sus actividades políticas, o bien – como ha sido el caso en otros conflictos – que desviarían las prestaciones de reintegración o seguirían extorsionando para recaudar fondos para sus actividades políticas, suscitaría polémicas⁵⁴. El acuerdo alcanzado en La Habana sobre un “régimen transitorio” de ocho años es un paso en la dirección correcta. Entre otras cosas, esto proporcionaría financiamiento para nuevos movimientos políticos⁵⁵. A cambio, se debería convencer a las FARC de que declaren sus activos, los que se deberían emplear posteriormente para financiar proyectos de desarrollo en zonas de conflicto y reparaciones para las víctimas⁵⁶. Esto tiene sentido a pesar de que no sea clara la cuantía de los activos acumulados por las FARC, y de que el proceso con los paramilitares haya demostrado lo difícil que es para el Estado apropiarse de activos adquiridos ilícitamente.

El segundo gran desafío será lidiar con las tensiones comunitarias. Al igual que en otros lugares, el retorno de ex combatientes a sus comunidades podría intensificar las fricciones⁵⁷. A esto se suma el potencial impacto del aumento de la competencia política en regiones en las que a menudo hay secuelas de violencia política. La tarea de estabilizar estos contextos locales frágiles requerirá un conjunto de instrumentos. Las partes ya han acordado un mecanismo para gestionar de manera pacífica los conflictos en torno al acceso y uso de la tierra⁵⁸. Las medidas de justicia transicional que se están debatiendo actualmente en La Habana podrían ayudar, pero también podrían tener repercusiones negativas para los incentivos para dejar las armas si se centran excesivamente en la rendición judicial de cuentas. Sin embargo, simplemente favorecer la necesidad de poner fin al conflicto armado en detrimento de la justicia pondría en juego la legitimidad y la legalidad del proceso, dada la aversión a la impunidad que siente la sociedad colombiana y las restricciones que imponen las normas legales nacionales e internacionales.

⁵³ La discusión sobre las condiciones para que el partido político de las FARC entre a la competencia es diferente de los acuerdos ya alcanzados sobre participación política. Véase “Comunicado Conjunto”, Delegaciones del Gobierno y de las FARC-EP, 6 de noviembre de 2013.

⁵⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto internacional en DDR, 7 de octubre de 2014.

⁵⁵ “Participación política: Apertura democrática para construir paz”, Borrador conjunto gobierno – FARC, 6 de noviembre de 2013, párrafo. 2.3.1.1.

⁵⁶ Véase Informe de Crisis Group, *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*, op. cit., pp. 46-47.

⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, trabajador humanitario, Bogotá, 26 de septiembre de 2014.

⁵⁸ “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, Borrador conjunto gobierno – FARC, 6 de junio de 2014, párrafo 1.8.

Para equilibrar estas agendas que en parte compiten entre sí, las partes deberían centrarse en la búsqueda de la verdad y las reparaciones por encima del enjuiciamiento, el que debería enfocarse en los responsables de los crímenes internacionales más graves⁵⁹. Para la gran mayoría de los combatientes, esto no afectaría los incentivos para dejar las armas, mientras que trazaría un camino para que las comunidades enfrenten de manera pacífica las profundas divisiones causadas por el conflicto. Las víctimas y los ex combatientes requerirán una atención específicamente adaptada a sus necesidades, pero siempre que sea posible, tanto los programas de reintegración como los de justicia transicional a nivel local deberían apuntar a beneficiar a las comunidades con el fin de minimizar el riesgo de que surjan nuevos conflictos sociales.

Si bien la agenda permite el diseño de una estrategia que incluya la reintegración de los miembros de las FARC como parte de una iniciativa más amplia de consolidación de la paz, el verdadero desafío vendrá después. La nutrida experiencia de Colombia en materia de justicia transicional y consolidación de la paz a nivel local representa un capital adquirido para ser aplicado a lo que el gobierno ha denominado la construcción de la “paz territorial”⁶⁰. Algunos gobiernos locales, como los de Nariño y Antioquía, ya han elaborado amplias agendas de consolidación de la paz. Pero con elecciones locales previstas para octubre de 2015, probablemente sean los próximos líderes locales y regionales quienes asuman los desafíos del periodo post-conflicto. Será necesario un sólido diálogo político con los gobiernos departamentales y municipales en manos de la oposición junto con un esfuerzo coordinado para mejorar la rendición de cuentas y las capacidades en estos espacios locales.

No obstante, por más que se fortalezca a las autoridades locales, estas no podrán lidiar con la reintegración y la consolidación de la paz sin el apoyo de las instituciones nacionales. Estas últimas deberían iniciar la planificación del presupuesto, programa e inversión necesarios para ampliar la infraestructura económica, la justicia y los servicios sociales a las zonas afectadas por el conflicto.

B. Núcleo y periferia

Con su enfoque en la participación política y el desarrollo rural, las negociaciones de paz están dirigidas al núcleo de los miembros de las FARC, quienes tienen un fuerte trasfondo ideológico, arraigados vínculos con las comunidades campesinas y forman parte de una estructura jerárquica. Pero no todos los miembros de las FARC se ajustan a esta descripción. Es posible que se corresponda con el modo en el que operan las guerrillas en regiones como Putumayo o Caquetá. Pero dados sus vínculos con el crimen organizado, las marcadas tendencias centrífugas del proceso de paz y la considerable diversidad interna de las FARC, puede que no sea suficiente. En muchos aspectos, la cuestión fundamental será lo que puedan ofrecer las negociaciones a aquellos en los márgenes de la organización, no solo en términos geográficos, sino también en cuanto a rango, educación, etnia, edad, género y motivación.

⁵⁹ Para más detalles de este modelo, véase Informe de Crisis Group, *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*, op. cit.

⁶⁰ “No va a haber otra oportunidad para la paz”: Sergio Jaramillo”, *El Tiempo*, 7 de abril de 2014. Véase también Roddy Brett, “Lessons Learned Paper: Local Peacebuilding in Colombia”, UN Development Programme (UNDP), enero de 2014; Grupo de Memoria Histórica, *Memorias en tiempo de guerra: repertorio de iniciativas* (Bogotá, 2009).

Las FARC parecen ser conscientes de esto. La rotación de los miembros del equipo negociador ha hecho que el diálogo sea más representativo, y debería haber mejorado la apropiación, a pesar del riesgo implícito de perder el mando y control sobre el terreno. Desde la última reestructuración amplia, que se llevó a cabo en octubre, cuatro de los siete miembros del Secretariado de las FARC se encuentran en La Habana, así como líderes del Bloque Sur, sobre el que han circulado constantes rumores de su oposición a las negociaciones. Al contrario de los negociadores de las AUC, quienes tenían pocos incentivos para preocuparse por sus bases, el futuro de los líderes de las FARC dependerá en gran medida del éxito de la reintegración de sus miembros. Una transición fallida, que entre otras cosas lleve a la emergencia de disidentes similares a los NGAI, inevitablemente pesaría sobre el proyecto político de las guerrillas, reduciría el apetito político por implementar el acuerdo de paz y terminaría por destruir por completo la credibilidad de las FARC.

Sin embargo, estos incentivos no implican que las rutas de reintegración diferenciadas vayan a surgir automáticamente de las negociaciones. Para fortalecer la credibilidad de la oferta de reintegración – no solo de cara a las propias tropas de las FARC, sino hacia comunidades y la sociedad en general – los negociadores deberían acordar explícitamente rutas específicas para al menos los siguientes grupos:

Comandantes de rango medio. La falta de atención a los intereses e incentivos de los mandos medios de las AUC contribuyó enormemente a la emergencia de NGAI tras la desmovilización de los paramilitares. Insatisfechos con el resultado de las negociaciones, varios comandantes de rango medio usaron sus contactos y su conocimiento de las rutas de la droga para volver a movilizarse⁶¹. Dada la participación de las FARC en el crimen organizado, sería especialmente peligroso repetir este error.

Pero mantenerlos comprometidos con el proceso será un desafío. Muchos comandantes de rango medio de las FARC probablemente perderán importancia, ya que el proceso de paz favorecerá la emergencia de nuevos líderes con habilidades políticas, antes que conocimientos militares⁶². También están en una situación especialmente difícil en cuanto a la justicia transicional. Una posible amnistía no podría resolver el conjunto de sus problemas, ya que es probable que hayan cometido crímenes distintos a los políticos, y la amnistía solo está permitida en el contexto colombiano para esos crímenes. Pero muchos de ellos no serán enjuiciados, ya que probablemente no sean los máximos responsables de los delitos internacionales más graves, en los que probablemente se centren las iniciativas de persecución penal. Esta posición intermedia los dejaría particularmente vulnerables si en el futuro se llevaran a cabo procesos adicionales por graves delitos internacionales que vayan más allá de los máximos responsables.

Por lo tanto, incentivar a los comandantes de rango medio para que sigan siendo parte del proceso requerirá un modelo de justicia transicional que les de certezas sobre su situación judicial⁶³. Además requerirá garantías especiales de seguridad, dados los riesgos que muchos de ellos enfrentarán cuando dejen atrás el conflicto y los

⁶¹ Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Medellín, 6 de noviembre de 2014.

⁶² Véase Enrique Flórez R., “La dimensión psicosocial de la reinserción”, en María Clemencia Castro y Carmen Lucía Díaz (eds.), *Guerrilla, reinserción y lazo social* (Bogotá, 1997), pp. 158-159.

⁶³ Para una propuesta, véase Informe de Crisis Group, *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*, op. cit., pp. 27-31.

negocios ilegales⁶⁴. En un sentido más amplio, los acuerdos deberían establecer formas de compensar la pérdida de estatus que potencialmente sufrirán. Por ejemplo, los programas de reintegración podrían aprovechar su liderazgo – y a menudo considerable influencia – sobre los subordinados.

Milicias y redes de apoyo. Los anteriores procesos de paz se centraron principalmente en los combatientes rurales, ignorando a las milicias y las redes de apoyo. Esto ha tenido consecuencias problemáticas. Por ejemplo, algunas milicias del EPL, que no estaban cubiertas por el acuerdo de paz de 1991, posteriormente fueron reclutadas por bandas criminales y grupos guerrilleros⁶⁵. Repetir este error con las FARC podría perjudicar considerablemente el proceso. Desde mediados de los 90, sus redes han perdido fuerza en importantes núcleos urbanos como Medellín. Pero a medida que se ha intensificado la presión militar sobre los combatientes en los últimos años, las milicias han ido ganando importancia en poblaciones más pequeñas en las zonas afectadas por el conflicto. Además de proporcionar inteligencia, participan en pequeños asaltos, secuestros, y redes de extorsión. También tienen un papel fundamental en el mantenimiento del control social en barrios marginales⁶⁶. Funcionarios colombianos estiman que por cada combatiente hay tres miembros de redes de apoyo⁶⁷.

La oferta de firmes garantías para la participación política debería ayudar a asegurar la cooperación de los líderes de las FARC para dismantelar estas redes, pero integrar a las milicias al proceso requerirá además medidas específicas. Estas incluyen el establecimiento de la infraestructura adecuada para el desarme y la reintegración de los miembros urbanos de la guerrilla. Las partes deberían además ofrecer beneficios hechos a la medida para los familiares de los miembros de las FARC, quienes a menudo integran redes informales de apoyo⁶⁸. Mientras tanto, dadas las dificultades que tienen las FARC para controlar plenamente a sus milicias, el Estado debería elaborar planes de contingencia en caso de que las milicias no se atengan a los procedimientos acordados para su desarme. Estas redes ya están siendo investigadas por los servicios de inteligencia militares y policiales, pero se necesitarían mayores recursos de la Fiscalía General para procesar a sus miembros.

Mujeres. En marcado contraste con los paramilitares, cuyos miembros son predominantemente varones, las FARC afirman que las mujeres conforman alrededor del 40 por ciento de la organización⁶⁹. El establecimiento de un grupo de trabajo con-

⁶⁴ Entrevista de Crisis Group, analista de conflictos, Bogotá, 5 de diciembre de 2014.

⁶⁵ Véase Comisión de Superación de la Violencia, *Pacificar la paz. Lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz* (Bogotá, 1992), p. 124.

⁶⁶ Entrevistas de Crisis Group, fuerzas de seguridad y miembros de la comunidad, Tumaco, 2014.

⁶⁷ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno colombiano, Washington DC, 14 de noviembre de 2013.

⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Medellín, 6 de noviembre de 2014.

⁶⁹ “Por una Nueva Colombia sin discriminación de género”, Delegación de Paz de las FARC-EP, farc-paz-ep.org, 7 de septiembre de 2014. Las estadísticas sobre desmovilización apoyan esta afirmación. Alrededor del 18,5 por ciento de las 23.400 personas desmovilizadas individualmente (en su mayoría guerrilleros) son mujeres, comparado con menos del 6 por ciento de los desmovilizados colectivamente (casi exclusivamente paramilitares). “Desmovilización, desvinculación y reintegración de mujeres en Colombia, 2002-2011”, Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración de la Universidad Nacional, mayo de 2011, pp. 5 y 9. Véase también Francisco Gutiérrez Sanín, “Telling the Difference: Guerrillas and Paramilitaries in the Colombian War”, *Politics & Society*, vol. 36, no. 1 (2008), pp. 10-11.

junto con el fin de garantizar un “enfoque adecuado de género” en el acuerdo es, por lo tanto, un paso positivo⁷⁰. Además de garantizar que los acuerdos reflejan las necesidades específicas de las mujeres combatientes y miembros de las estructuras de apoyo de las FARC, este grupo ahora necesita asegurarse de que las mujeres no son estereotipadas en roles específicos, como fue el caso en anteriores acuerdos de paz con grupos guerrilleros. Por el contrario, se debería alentar a las mujeres combatientes a incorporarse a actividades políticas o comunitarias, si así lo desean. Las FARC tienen una ideología estricta de no-discriminación de género y trato estrictamente igualitario en sus filas⁷¹, aunque estas afirmaciones aún son polémicas. Las políticas de reintegración deberían ofrecer espacios donde las combatientes puedan ventilar sus quejas sobre posibles casos de violencia sexual, incluidos abusos sexuales sufridos cuando eran miembros del grupo.

Niños. No hay datos confiables sobre el número de niños combatientes en las FARC, pero a principios de la década del 2000 se estimaba que conformaban entre el 20 y el 30 por ciento de las filas⁷². Con la demanda de nuevos reclutas que ha generado la creciente presión militar y el aumento de las deserciones, esta proporción probablemente no haya cambiado mucho. Separar a estos niños de las FARC será una tarea delicada. Dado que el reclutamiento de niños constituye un crimen de guerra, los líderes de la guerrilla tienen todos los incentivos para minimizar la evidencia. En el pasado, tanto las AUC como el Ejército Revolucionario Popular Anticomunista de Colombia (ERPAC), un grupo paramilitar sucesor, optaron por la desmovilización informal de los niños en sus filas⁷³. Esto los dejó menos expuestos a acusaciones penales, pero cercenó la posibilidad de restitución plena de los derechos de los niños.

Los líderes de las FARC deberían rendir cuentas por un crimen internacional grave, pero los negociadores podrían alcanzar un acuerdo mediante el cual los niños fueran separados de las FARC en un proceso discreto, pero estrictamente vigilado, que respete sus derechos. Sin embargo, si se entregara a estos niños al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se correría el riesgo de sobrecargar la limitada capacidad de una institución que actualmente administra anualmente entre 200 y 300 casos de niños separados del conflicto. Esto sugiere que, además de fortalecer las instituciones existentes, las partes deberán establecer rutas de reintegración y reparación centradas en las zonas rurales e impulsadas por las comunidades que correspondan con el perfil de los niños miembros de las FARC. Algunos precedentes para semejante modelo incluyen el programa de “Recomponer un camino de vuelta a

⁷⁰ “Declaración de la Alta Consejera para la Equidad de la Mujer, Nigeria Rentería, al instalar la subcomisión de Género en la Mesa de Conversaciones de La Habana”, Sistema Informativo del Gobierno, 7 de septiembre de 2014.

⁷¹ Véase, por ejemplo, “Las mujeres en las Fuerzas Especiales de las FARC-EP”, video, YouTube, 4 de septiembre de 2014.

⁷² “You’ll learn not to cry. Child Combatants in Colombia”, Human Rights Watch, septiembre de 2003, p. 24. Véase también “Children and armed conflict”, UN General Assembly, A/68/878–S/2014/339, 15 de mayo de 2014, párrafo 165. Las normas internas de las FARC permiten la membresía a partir de los quince años; desde 2005, Colombia es parte del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece la edad mínima de reclutamiento en los dieciocho años, una norma (vinculante) que las FARC ni siquiera pretenden acatar.

⁷³ Informe sobre América Latina de Crisis Group N°41, *Desmantelar los Nuevos Grupos Armados Ilegales de Colombia: lecciones de un sometimiento*, 8 de junio de 2012, p. 11.

casa” de la comunidad indígena de los Nasa en Cauca⁷⁴. Los niños también necesitarían un mecanismo de búsqueda de la verdad específico.

Indígenas y afrocolombianos. Un número desconocido pero considerable de miembros de las FARC son de origen étnico. Si bien es un estimado imperfecto, alrededor del 6 por ciento de los desmovilizados individuales son afrocolombianos, y alrededor del 3 por ciento son indígenas⁷⁵. Reintegrar a los combatientes de origen étnico requerirá estrategias específicas y muy localizadas, dependiendo de la relación particular entre cada población local y las guerrillas⁷⁶. Pero muchas comunidades, con la posible excepción de las fuertemente organizadas comunidades indígenas de Cauca, carecen de las capacidades necesarias para diseñar este tipo de estrategias y muchas aún se sienten desconectadas del proceso de paz. Los esfuerzos por mejorar la participación de estas comunidades y ayudarlas a prepararse para el retorno de ex combatientes se deben intensificar a medida que se avanza hacia un acuerdo de paz definitivo.

C. *Instituciones nuevas y existentes*

En cierto sentido, la solución más simple para implementar un futuro programa de reintegración sería ceder la responsabilidad de llevar adelante esta tarea a la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR). Este organismo surgió inicialmente para administrar la reintegración de los paramilitares, pero también se hace cargo de los guerrilleros que han abandonado la guerra de forma individual, y cuyo número ha ido en aumento desde el gobierno de Uribe, quien usó los incentivos para la desertión como la piedra angular de su política de seguridad⁷⁷. Basándose en su experiencia de implementar programas de reintegración cada vez más sofisticados para un gran número de participantes, el ex director de la agencia, Alejandro Eder, ha impulsado activamente el liderazgo de la ACR en la reintegración de las FARC⁷⁸. La ACR también ha fortalecido su presencia en bastiones tradicionales de las FARC, como Caquetá. Esto se debe en parte al creciente número de miembros las FARC desmovilizados individualmente entre los participantes de la ACR, pero además ha posicionado a la agencia para un futuro proceso de reintegración con las guerrillas. Sin embargo, es improbable que las FARC acepten que la ACR gestione su programa de reintegración.

⁷⁴ Entrevista de Crisis Group, experto en protección infantil, Bogotá, 21 de noviembre de 2014.

⁷⁵ Estadísticas de la ACR, proporcionadas a Crisis Group, octubre de 2014.

⁷⁶ Entrevista de Crisis Group, líder de ONG, Bogotá, 9 de diciembre de 2014.

⁷⁷ Desde 2002, casi 28.000 combatientes han dejado las armas de manera individual. Los combatientes reciben cobijo y apoyo a corto plazo en uno de los cinco hogares de paz gestionados por el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa. Una vez que el Comité Operativo para la Dejeción de Armas (CODA) ha certificado la membresía a un grupo armado ilegal y la voluntad de desmovilizarse, la persona ingresa al programa de la ACR. “Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales”, Consejo Nacional de Política Económica y Social, no. 3554, 1 de diciembre de 2008, pp. 31-32. Los ex combatientes pueden recibir mayores beneficios económicos si proporcionan inteligencia útil; los funcionarios consideran que las entrevistas del CODA son “extremadamente valiosas”. Entrevista de Crisis Group, ex funcionario del Ministerio de Defensa, Bogotá, 29 de abril de 2014.

⁷⁸ “Colombian government ‘ready to reintegrate rebels’”, BBC, 3 de octubre de 2013.

Las guerrillas desconfían mucho de la agencia, a la cual identifican con la reintegración de sus enemigos paramilitares y con la lógica contrainsurgente detrás de la desmovilización individual⁷⁹. También hay profundas tensiones ideológicas. Los programas de la ACR están basados en la filosofía de transformar los valores y experiencias de los ex combatientes. Esto va en contra del empeño de las FARC en mantener sus ideas y su lucha política después del fin del conflicto armado⁸⁰. Y en lugar de reintegrar a los combatientes a una sociedad a la que los guerrilleros de las FARC afirmarían nunca se integraron plenamente, las negociaciones están basadas explícitamente en una agenda que exige cambios en las guerrillas, el Estado y la sociedad. En este sentido, se reconoce a las guerrillas como agentes de transformación⁸¹.

En lugar de poner a la ACR a cargo, las FARC probablemente exigirán un amplio control del proceso, empleando sus estructuras existentes como vehículo para la reintegración progresiva de sus miembros⁸². Esto podría ayudar a evitar la dispersión y atomización de los combatientes, problema que sufrieron anteriores procesos de reintegración de las guerrillas. Los negociadores de los acuerdos de paz de los 90 ahora creen que la rápida disolución de sus estructuras fue un error fundamental, que llevó a una traumática pérdida de dirección y provocó un profundo sentimiento de abandono y soledad⁸³. Mantener la cohesión e identidad colectiva de las guerrillas también permitiría supervisar más de cerca a los combatientes individuales, y facilitaría a los líderes de las FARC la tarea de convencer a los escépticos en sus filas de que sigan siendo parte del proceso. No está claro cuál es el diseño organizacional que permitiría lograr este objetivo. Una opción sería crear organizaciones de combatientes, similares a las que se establecieron al comienzo de las negociaciones en los 90, pero más robustas⁸⁴. En cualquier caso, el mecanismo de reintegración tendría que mantenerse separado del movimiento político que las FARC piensan establecer.

Una solución así no estaría libre de riesgos. La experiencia con organizaciones de combatientes paramilitares, como la polémica Corporación Democracia (CD), fue uno de los factores que llevaron a la ACR a desarrollar un modelo de reintegración fuertemente individual. CD surgió en Medellín para apoyar la reintegración del Bloque Cacique Nutibara de las AUC, y posteriormente del Bloque Héroes de Granada, pero

⁷⁹ “La criminal política de Reintegración”, FARC-EP, 13 de diciembre de 2013.

⁸⁰ Como dijo un funcionario a cargo de la desmovilización individual: “Primero descontaminamos a los participantes, y luego los recuperamos como miembros útiles de la sociedad”. Entrevista de Crisis Group, oficial militar, Villavicencio, 20 de mayo de 2014. Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 21 de abril de 2014.

⁸¹ Por ejemplo, se otorga a las FARC un rol explícito en la implementación del acuerdo sobre drogas ilícitas. “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, Borrador conjunto gobierno – FARC, 16 de mayo de 2014, párrafo. 4.1.

⁸² Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 28 de abril de 2014.

⁸³ Entrevistas de Crisis Group, ex líderes del EPL y el PRT, Bogotá, 21 de mayo de 2014. Ildelfonso Henao, “Reconstrucción del imaginario de proyecto de vida en la reincorporación social del guerrillero: el poder de lo simbólico”, en María Clemencia Castro y Carmen Lucía Díaz (eds.), *Guerrilla, reinsertión y lazo social* (Bogotá, 1997), pp. 125-127.

⁸⁴ Organizaciones como Progresar, que reunía a ex miembros del EPL, desempeñaron roles significativos en la reintegración de grupos guerrilleros en los 90. Sin embargo, surgieron en respuesta a problemas administrativos, como los pagos a ex combatientes, en lugar de ser parte de un modelo de reintegración colectivo. Además, en ocasiones les faltó representatividad. Entrevistas de Crisis Group, ex líder del EPL, Bogotá, 25 de noviembre de 2014; ex líder del PRT, Bogotá, 28 de noviembre de 2014.

rápidamente se hizo evidente que no era mucho más que una fachada para captar fondos públicos, mantener el control en los barrios y encubrir las actividades ilícitas que se seguían perpetrando⁸⁵. En un sentido más amplio, mantener redes paralelas puede aumentar las probabilidades de recaer en el delito o la ilegalidad⁸⁶. Pero estos riesgos parecen manejables. A cambio de su papel en la gestión de la reintegración, las guerrillas tendrán que aceptar la rendición de cuentas que conlleva dicha responsabilidad. Como mínimo, esto incluiría medidas para garantizar la transparencia financiera y sólidas garantías para la democracia interna.

Acomodar las demandas de las FARC está justificado, pero los negociadores deberían tener cuidado de no ir demasiado lejos y duplicar las estructuras de reintegración, debido al menos a dos razones. En primer lugar, la ACR es un activo para el proceso, no un pasivo. Su vasta experiencia con ex combatientes y sus contactos con instituciones de capacitación, escuelas, universidades y el sector privado se deberían conservar, adaptar y hacer funcionar en el marco de la reintegración de los guerrilleros⁸⁷. En segundo lugar, si bien abordar la reintegración desde un enfoque colectivo tiene sentido en el marco de las negociaciones de La Habana, es improbable que las guerrillas puedan mantener una cohesión perfecta. Por diversas razones, al menos algunos de sus miembros podrían desear poner fin a su asociación con las FARC. Y una vez que se haya llegado a un acuerdo, no habrá motivos válidos para obligar a los ex combatientes a mantener vínculos con la organización contra su voluntad. Las rutas de reintegración individual, similares al programa de la ACR, deberían estar disponibles para aquellos que opten por salir del marco que se acuerde en la negociación⁸⁸. Se necesita una cuidadosa política de información para que los combatientes conozcan las opciones disponibles.

Independientemente de su posible papel de apoyo en la reintegración de las FARC, se debería garantizar a la agencia los recursos económicos, humanos e institucionales necesarios para cumplir con sus compromisos con los casi 30.000 ex combatientes, tanto de las AUC como de las guerrillas, que actualmente integran el programa de reintegración⁸⁹. Dado el riesgo de reincidencia delictiva, el éxito de la reintegración de los actuales participantes de la ACR debe continuar como una máxima prioridad de las políticas públicas. Esto incluiría asegurar que los programas para los miembros de las FARC desmovilizados individualmente sigan manteniéndose separados, al menos al inicio, de los diseñados en La Habana, con el fin de minimizar las tensiones y el riesgo de posibles represalias⁹⁰.

La conclusión exitosa de las negociaciones de La Habana inevitablemente tendrá repercusiones a largo plazo para la ACR. Los paramilitares se graduarán del programa en el transcurso de los próximos años, y el flujo de desmovilizaciones individuales cesará una vez que se firme un acuerdo de paz con las FARC y el ELN. Esto debería dar lugar a una revisión de su misión. Una posible vía para avanzar sería am-

⁸⁵ Entrevista de Crisis Group, defensor de los derechos humanos, Medellín, 5 de noviembre de 2014. "El ocaso de la Corporación Democracia", *Verdad Abierta*, 13 de marzo de 2011.

⁸⁶ "Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia: dimensión del fenómeno y factores de riesgo", Fundación Ideas para la Paz, junio de 2014, p. 49.

⁸⁷ Entrevistas de Crisis Group, expertos en DDR, Bogotá, 30 de abril y 7 de mayo de 2014.

⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, expertos en DDR, Bogotá, 30 de abril y 7 de mayo de 2014.

⁸⁹ Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, 28 de abril de 2014.

⁹⁰ Como lo expresó un miembro de las FARC recién desmovilizado: "Si las FARC nos encuentran, nos matarán". Entrevista de Crisis Group, desmovilizado de las FARC, 2014.

pliar su mandato de modo que incluya programas de reintegración para miembros de NGAI y pandillas juveniles urbanas, sujeto a estrictos criterios de admisibilidad, antecedentes judiciales y conducta ulterior⁹¹. Dado que Colombia se enfrenta a un problema de crimen organizado que ya es grave y que podría intensificarse en el periodo postconflicto, el país no debería desechar la opción de aprovechar los conocimientos y experiencia de la ACR para mejorar la eficacia de sus políticas contra el crimen.

⁹¹ Entrevista de Crisis Group, analista político, 8 de mayo de 2014. Véase también Informe de Crisis Group Report, *Desmantelar los Nuevos Grupos Armados Ilegales en Colombia: lecciones de un sometimiento*, op. cit., p. 17.

IV. La fase inicial de transición

Es importante contar con un programa de reintegración coherente y equilibrado para incentivar a las guerrillas a poner fin al conflicto e impulsar el apoyo al proceso de paz. Pero el éxito de este programa dependerá de la gestión de la fase inicial de transición. El compromiso y los intereses comunes de las partes probablemente sean suficientes para lograr un acuerdo sobre un cese al fuego y un programa de desarme, posiblemente los dos pasos más importantes para poner en marcha la transición. Antes de llegar a ese punto, las medidas para desescalar el conflicto que ya se están debatiendo en La Habana podrían allanar el camino para fomentar la confianza y el apoyo al proceso. Sin embargo, en un contexto político turbulento, que podría incluir un referéndum sobre el acuerdo final, esto no será suficiente. Serán necesarios además un cronograma detallado y realista, garantías internas y externas creíbles, y medidas de estabilización territorial para que el acuerdo sea lo suficientemente robusto como para permitir a la transición atravesar su fase más vulnerable.

A. Cese al fuego

Tras la firma de un acuerdo de paz definitivo, ambas partes estarán bajo mucha presión para producir resultados tangibles que logren contrarrestar el escepticismo, la indiferencia y el desinterés en los centros urbanos y muchas zonas de conflicto. Seguramente el “cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo” marcará el primer paso de la transición. Esto probablemente cubrirá no solo la confrontación entre las FARC y las fuerzas del Estado, sino todas las operaciones de la guerrilla que afecten a la población civil, incluida, por ejemplo, la extorsión⁹².

Si bien es una necesidad política para ambas partes, la negociación de los términos del cese al fuego será difícil. La solución más fácil sería la promesa de ambas partes de abstenerse de atacar al otro, pero esto podría resultar difícil de sostener. Supervisar el cumplimiento sería complicado. Teniendo en cuenta que el conflicto afecta a regiones a menudo inaccesibles, sería especialmente complejo comprobar si las FARC efectivamente han puesto fin a todas sus operaciones contra civiles. A su vez, la dificultad de saber qué está pasando sobre el terreno, incentivaría los actos de sabotaje. También habría un riesgo considerable de enfrentamientos entre las guerrillas y otros grupos armados ilegales. Si bien es posible que técnicamente no violen el cese al fuego, este tipo de enfrentamientos pueden tener graves repercusiones para las comunidades vecinas⁹³. Un cese al fuego que no logre mitigar la vio-

⁹² El acuerdo de La Uribe, firmado en 1984 entre el gobierno de Barco y las FARC, contenía, entre otras cosas, una promesa de que las guerrillas “condenarán y desautorizarán nuevamente el secuestro, la extorsión y el terrorismo en todas sus formas”. Un acuerdo firmado en 1986 para ampliar este pacto incluyó por primera vez el narcotráfico y el reclutamiento. Durante las (fallidas) negociaciones de 1991 y 1992 con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, un grupo que incluía a las FARC y el ELN y que solo existió durante un breve periodo, el gobierno definió específicamente el “cese de hostilidades” como el fin de los secuestros, los ataques contra oleoductos e infraestructura, y la extorsión. Los textos de los acuerdos están reproducidos en Álvaro Villarraga Sarmiento (ed.), *Tregua y cese al fuego bilateral. FARC, EPL, M-19 y ADO* (Bogotá, 2008), p. 185 y p. 407; Villarraga Sarmiento (ed.), *Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Diálogos con la CGSB*, op. cit., p. 256.

⁹³ Esto es evidente, por ejemplo, en el desplazamiento que generaron en Chocó los enfrentamientos entre el ELN y los Urabeños. Véase “Colombia – Desplazamiento masivo en Alto Baudó (Chocó)”,

lencia a nivel local y que corra el riesgo de provocar la controversia política acerca de su cumplimiento no sería un primer paso adecuado de una transición que necesita ganar legitimidad rápidamente.

Esto sugiere que se necesitan medidas destinadas expresamente a mejorar la probabilidad de éxito del cese al fuego. La total retirada de las fuerzas armadas de las zonas con presencia de la guerrilla es probablemente impensable, dada la frágil legitimidad de la guerrilla, su dispersión territorial y las asociaciones muy negativas con las fallidas negociaciones de Caguán, que se llevaron a cabo en una zona desmilitarizada de 42.000 km cuadrados⁹⁴. Otra opción sería reunir a las FARC en zonas de acantonamiento, como se hizo en procesos anteriores⁹⁵. Imponer las mismas restricciones a las fuerzas armadas resultaría difícil, pues enfrentaría una férrea resistencia de los militares, quienes insisten en su estatus y su misión institucional⁹⁶. También resultaría difícil en términos prácticos, ya que algunas operaciones militares, por ejemplo contra ciertos objetivos relacionados con el narcotráfico, tendrían que continuar en el periodo postconflicto. A fin de minimizar los riesgos provenientes de esta situación, el acuerdo de cese al fuego tendrá que delimitar cuidadosamente qué tipo de actividades militares serán permitidas, y establecer protocolos estrictos para guiar la toma de decisiones sobre el terreno.

El acantonamiento de las FARC reduciría los problemas de monitoreo y verificación. Sin embargo, como dejó en claro el fracaso de las negociaciones entre el gobierno de Uribe y el ELN, la concentración de fuerzas tiende a ser problemática cuando hay un bajo nivel de confianza. Esas negociaciones fracasaron, entre otros motivos, porque las partes no pudieron ponerse de acuerdo sobre la concentración y la identificación de combatientes – dos de las exigencias fundamentales del gobierno – y sobre si el cese al fuego debería cubrir las estructuras urbanas⁹⁷. Hay diferencias claras entre el proceso de La Habana y las negociaciones fallidas con el ELN, entre otras si la concentración de fuerzas se produce al comienzo de un proceso de paz aún incierto, o al final de unas negociaciones ya exitosas. Pero las FARC aún enfrentan un dilema estratégico comparable al del ELN. El acantonamiento equivaldría a ceder la movilidad y el control territorial, probablemente sus dos principales activos estratégicos, sin haberlos perdido en el campo de batalla⁹⁸. Adicio-

Flash Update No. 1, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 13 de mayo de 2014.

⁹⁴ Inicialmente, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) ordenó la desmilitarización de las cinco municipalidades en los departamentos de Meta y Caquetá por un periodo de 90 días, a partir de noviembre de 1998. Posteriormente, la zona fue ampliada varias veces y se mantuvo hasta febrero de 2002. La gestión de la zona fue una fuente de constantes disputas entre las partes. Véase Informe sobre América Latina de Crisis Group N°1, *Colombia's Elusive Quest for Peace*, 26 de marzo de 2002, pp. 20-24 y Édgar Téllez, Óscar Montes, Jorge Lesmes, *Diario íntimo de un fracaso. Historia no contada del proceso de paz con las FARC* (Bogotá, 2002).

⁹⁵ El “cese unilateral de las operaciones subversivas, y la concentración temporal de las guerrillas en zonas de “ubicación temporal” formaron parte de la Iniciativa de Paz liderada por el presidente Barco en 1988 que proporcionó el marco para los procesos de paz con el M-19, PRT, EPL y MAQL. Gabriel Turriago Piñeros y José María Bustamante Mora, *Estudio de los procesos de reinserción para un análisis del postconflicto en Colombia, 1991-1998* (Bogotá, 2003), pp. 35-37 y 51.

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, general retirado, Bogotá, 13 de mayo de 2014.

⁹⁷ Boletín informativo sobre América Latina de Crisis Group N°16, *Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*, 11 de octubre de 2007, pp. 13-14.

⁹⁸ Entrevista telefónica de Crisis Group, ex líder de las FARC, 14 de mayo de 2014.

nalmente, con la balanza de fuerzas inclinada muy a favor del Estado, este paso probablemente sería irreversible, mientras que en el pasado no era impensable para las guerrillas escapar de un sitio de acantonamiento si las negociaciones fracasaban⁹⁹.

Este dilema es probablemente aún más pronunciado para las FARC debido a la promesa de ratificación popular. En el marco de una reforma constitucional de 2013, el gobierno podría celebrar un referéndum al mismo tiempo que las elecciones locales en octubre de 2015¹⁰⁰; si las negociaciones no concluyen a tiempo, se podría organizar una votación independiente o las partes podrían acordar un instrumento alternativo. Independientemente del mecanismo final, la pregunta es qué pasa con las guerrillas tras la firma y antes de la ratificación. Dado que el acuerdo de paz podría ser rechazado, las FARC podrían dudar en dar el más mínimo paso antes de la votación¹⁰¹. Concentrar a los combatientes antes de la ratificación podría incluso convertirse en un incentivo perverso para votar en contra del acuerdo, ya que de hecho eliminaría a las FARC como amenaza militar.

Esto parecería poner a las partes entre la espada y la pared. La primera opción sería mantener la movilidad de la guerrilla, a riesgo de un cese al fuego problemático que los opositores podrían explotar fácilmente como evidencia de la supuesta falta de voluntad de las FARC para lograr la paz; la alternativa sería insistir en el acantonamiento, y pedir algo que a las FARC les podría resultar imposible conceder. Sin embargo, en realidad el dilema puede ser más leve. Para empezar, el acantonamiento, o la concentración en algún tipo de “puntos de reunión”, podría tener lugar en múltiples lugares dentro de las zonas en las que operan las FARC. También conllevaría algunos beneficios a corto plazo para las FARC. La concentración de fuerzas permitiría al liderazgo retomar el contacto con las unidades en regiones remotas¹⁰². Dado que probablemente no todos los combatientes entiendan completamente el proceso, sus costos y beneficios, esto podría ayudar a convencer a algunos miembros que aún tienen dudas de dar los pasos necesarios para garantizar el fin del conflicto. Asimismo, ayudaría a las FARC a planificar y preparar mejor su proyecto político.

Por otra parte, las FARC y el gobierno tienen un común interés en el éxito de la ratificación y una transición estable. Sobre esta base, un proceso gradual podría ayudar a ambas partes a superar sus dilemas estratégicos. De cara a la ratificación, las FARC podrían comenzar a mover a los combatientes a zonas intermedias, lo suficientemente reducidas para minimizar la presión armada sobre el proceso político y para garantizar un monitoreo eficaz del cese al fuego, pero lo suficientemente am-

⁹⁹ Véase el comentario de un líder del EPL citado en Alvaro Villarraga S. y Nelson R. Plazas N., *Para reconstruir los sueños. Una historia del EPL* (Bogotá, 1995), p. 327.

¹⁰⁰ Véase “Proyecto de Ley Estatutaria 063 de 2013 Senado- 073 de 2013 de Cámara, Radicado 22 Agosto 2013” y “Sentencia C-784 de 2014”, Corte Constitucional, 21 de octubre de 2014. Según algunos cálculos, tendría que firmarse un acuerdo de paz antes del 22 de febrero de 2015 para que se pueda celebrar un referéndum al mismo tiempo que las elecciones locales, un plazo que parecería estar fuera de alcance. Natalia Arenas, “El (apretado) calendario para la paz”, *La silla vacía*, 29 de octubre de 2014. No obstante, para ganar tiempo se podrían acelerar los procedimientos legislativos para aprobar la ley que se necesitaría para convocar un referéndum. Entrevista de Crisis Group, abogado constitucional, Bogotá, 25 de noviembre de 2014.

¹⁰¹ Entrevistas de Crisis Group, experto en consolidación de la paz, Bogotá, 6 de mayo de 2014; entrevista telefónica, experto en consolidación de la paz, 1 de octubre de 2014.

¹⁰² Entrevista telefónica de Crisis Group, ex líder de las FARC, 14 de mayo de 2014.

plias para permitir un grado de movilidad que tranquilice a las FARC. Tras la ratificación, la concentración de los combatientes debería proceder inmediatamente¹⁰³.

La ubicación de dichas zonas dependerá de aspectos estratégicos, militares y logísticos. Pero las partes deberían tomar medidas para evitar que la presencia de combatientes de las FARC genere nuevas tensiones locales, como ha sucedido en el pasado¹⁰⁴. Esta es una cuestión especialmente sensible para las comunidades afrocolombianas e indígenas, que cuentan con una protección constitucional especial, y cuyas relaciones con las FARC a menudo han sido tensas. Los mecanismos formales de consulta podrían resultar demasiado lentos e incompatibles con la necesidad de discreción, pero los negociadores deberían asegurarse de que las comunidades en cerca de los puntos de reunión o lugares de acantonamiento no sufran de revictimación, estigmatización, o incluso violencia¹⁰⁵.

Por motivos similares, las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) no deberían ser consideradas como posibles lugares de acantonamiento, como se ha sugerido¹⁰⁶. Las ZRC, que las partes han aclamado como un aporte a la construcción de la paz, por lo general se superponen con zonas bajo influencia de la guerrilla¹⁰⁷. Pero ligarlas formalmente al proceso socavaría el cuidadosamente elaborado discurso del movimiento campesino en torno a su independencia de las guerrillas, facilitando la crítica de los detractores sobre que las ZRC no son más que la retaguardia de las FARC¹⁰⁸. Por otra parte, las ZRC no son territorios homogéneos. Existen serias tensiones tanto dentro de las comunidades campesinas como entre estas y las comunidades indígenas y afrocolombianas vecinas, quienes a menudo ven las ambiciones territoriales ligadas a estas zonas como una amenaza a sus derechos.

Si bien el acantonamiento puede ser una condición necesaria para el éxito del cese al fuego, no es suficiente para sostenerlo. Para reducir su vulnerabilidad, en especial de cara a la ratificación, las partes deberían tomar tres medidas adicionales. En primer lugar, deberían llegar a un acuerdo para desescalar el conflicto tan pronto como sea posible. Esto no solo ayudaría a generar confianza y recobrar la fe del público en el proceso tras el golpe que supuso el secuestro del General Alzate en noviembre y la posterior suspensión temporal de las negociaciones; además es necesario para allanar el camino hacia el éxito del cese al fuego bilateral. El fin del enfrentamiento militar no es un interruptor que simplemente se pueda manipular, sino un proceso complejo que tiene muchas más probabilidades de éxito cuanto mayor sea la confianza mutua y más claramente indiquen las partes su compromiso con poner fin al conflicto¹⁰⁹.

¹⁰³ Entrevista de Crisis Group, experto en DDR, Bogotá, 15 de julio de 2014.

¹⁰⁴ Véase por ejemplo Comisión de Superación de la Violencia, op. cit., p. 63.

¹⁰⁵ Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad, Flor del Monte, abril de 2014; San Vicente del Caguán, 2013.

¹⁰⁶ Entrevistas de Crisis Group, experto en conflictos, Bogotá, 14 de agosto de 2014; ex líder de las FARC, entrevista telefónica, 14 de mayo de 2014; analista político, Bogotá, 21 de mayo de 2014.

¹⁰⁷ "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral", Borrador conjunto gobierno – FARC, 6 de junio de 2014, párrafo 1.10.5. Actualmente existen seis ZRC y se están estudiando nuevas zonas. Paradójicamente, el proceso de paz parece haber puesto el freno a las decisiones sobre el establecimiento de nuevas zonas, lo que ha generado nuevas tensiones con las comunidades. Andrés Bermúdez Liévano, "Las zonas de reserva campesinas desafían al Gobierno", *La silla vacía*, 21 de septiembre de 2014.

¹⁰⁸ Salud Hernández-Mora, "Gracias, Presidente", *El Tiempo*, 12 de septiembre de 2014.

¹⁰⁹ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en consolidación de la paz, 1 de octubre de 2014.

Las medidas para desescalar el conflicto deberían estar centradas en las obligaciones que impone el derecho internacional humanitario, un marco normativo obligatorio que ambas partes ya reconocen. Esto debería expresarse en el fin del reclutamiento de niños y la estricta protección de la infraestructura e instalaciones civiles, como escuelas y hospitales¹¹⁰. Al mismo tiempo, el gobierno debería tomar medidas para mejorar las condiciones humanitarias de los miembros y colaboradores de las FARC encarcelados¹¹¹. Si se logra implementar estas medidas con éxito, las partes contarán con una fuerte base sobre la cual dar nuevos pasos en las etapas finales de las negociaciones, entre otros avanzar con el desminado, paralizado desde hace mucho tiempo, y lograr treguas locales sin concentración. Estas medidas podrían posteriormente ampliarse a un cese al fuego bilateral total tras la firma de un acuerdo definitivo. Cabe señalar que varias comunidades en zonas de conflicto han ofrecido sus territorios para participar en un modelo así de cese al fuego¹¹².

En segundo lugar, los negociadores deberían explorar las posibilidades de incluir al ELN en un cese al fuego conjunto. Al igual que las FARC, la segunda guerrilla de Colombia ve con escepticismo la idea de celebrar negociaciones de paz mientras duren las hostilidades¹¹³. Un cese al fuego conjunto no solo impulsaría el todavía frágil acercamiento al ELN, sino que además facilitaría el monitoreo en zonas en las que ambos grupos se superpongan u operen en estrecha proximidad. Asimismo, reduciría el riesgo de que los combatientes vuelvan a ser reclutados o de que emerjan movimientos disidentes de las FARC en estas regiones, fortaleciendo así el impacto positivo del cese al fuego. La notable mejora de las relaciones entre las dos guerrillas y su cada vez más estrecha coordinación con respecto a la vía de salida del conflicto, sugieren que un cese al fuego conjunto podría ser viable, siempre y cuando los términos sean los mismos para ambos grupos, independientemente de las diferencias en el grado de avance de las negociaciones con cada uno de ellos.

En tercer lugar, las partes deberían invitar a una misión de observación internacional para que supervise el cumplimiento y verifique las presuntas violaciones de ambas partes, no solo de las guerrillas. Esto no será del agrado de los militares, pero es necesario para minimizar el riesgo de sabotaje y fomentar la confianza en que las operaciones que sigan llevando a cabo las fuerzas armadas contra objetivos que no sean las FARC no violan el cese al fuego. Asimismo traspasaría parte de los costos políticos de la transición al Estado, lo que aumentaría las probabilidades de que las FARC acepten medidas costosas, como la concentración de fuerzas. La misión tendría que mantener un fluido diálogo político de alto nivel con ambas partes, además de contar con sólidas capacidades técnicas, y una amplia presencia territorial en las regiones en las que se situarán las zonas de acantonamiento (véase la Sección V).

¹¹⁰ En 2013, el Comité Internacional de la Cruz Roja registró 100 violaciones de las normas para la protección de los bienes civiles, un descenso desde los 193 registrados un año antes. “Colombia: Situación Humanitaria”, Comité Internacional de la Cruz Roja, marzo de 2014, p. 28.

¹¹¹ Véase Juanita León, “Desde la cárcel se reconstruye la confianza en el proceso de paz”, *La silla vacía*, 1 de diciembre de 2014.

¹¹² “Carta abierta de CONPAZ sobre el derecho de las víctimas”, Comunidades Construyendo Paz en los Territorios, justiciaypazcolombia.com, Barranquilla, 16 de julio de 2014.

¹¹³ Informe sobre América Latina de Crisis Group, *¿Abandonado a su suerte?*, op. cit., p. 18.

B. “Dejación de armas”

La implementación del cese al fuego, incluido el acantonamiento pleno de las FARC tras la ratificación, debería ir seguida de pasos rápidos pero no precipitados hacia la “dejación de armas”. Este término ha sido utilizado en anteriores acuerdos de paz con las guerrillas, pero no tiene un significado preciso. En el caso del M-19, significó entregar las armas bajo la supervisión de la Internacional Socialista; el EPL “dejó” las armas mediante su entrega simbólica a la Asamblea Constituyente de 1991.

Pero si bien el lenguaje suena familiar, el desarme de las FARC probablemente sea muy diferente. En contraste con anteriores procesos, las guerrillas han insistido en que no habrá una entrega pública, lo que ha llevado a los opositores a afirmar que las FARC no están dispuestas a desarmarse¹¹⁴. Pero la dicotomía entre “entregar” y “dejar” las armas, que paradójicamente invocan tanto las guerrillas como sus detractores, es probablemente más marcada en la retórica que en la realidad. Para garantizar que las FARC no tengan acceso unilateral a sus armas tras la firma de un acuerdo se podría entregar el armamento a un tercero – preferiblemente internacional– o guardarlas de forma segura con el visto bueno de éste, que podría verificar y monitorear que estén realmente seguras y fuera del alcance de quien pueda usarlas. Un compromiso así evitaría a las FARC tener que entregar sus armas abiertamente al enemigo, al tiempo que haría frente a las inquietudes de los detractores de las negociaciones acerca del uso de las armas por parte de las guerrillas para ganar ventaja política tras un acuerdo¹¹⁵. Y lo que es crucial –podría resultar aceptable para los militares, quienes supuestamente se han ido haciendo a la idea de que las armas no sean entregadas al Estado¹¹⁶.

Para que un acuerdo así funcione, las partes tendrían que asegurarse de que los observadores internacionales tengan alta credibilidad y cuenten con suficientes recursos, información y conocimiento para evaluar rigurosamente el compromiso de las FARC con el desarme. Las partes deberían participar activamente en el proceso de desarme mediante un comité de monitoreo conjunto, que también serviría de plataforma para resolver las disputas inevitables. En caso de que persista el desacuerdo entre las partes, los observadores internacionales deberían tener la última palabra. Como se desprende de la experiencia en Nepal, este tipo de ejercicios de monitoreo conjunto además pueden tener un impacto positivo más amplio, ya que trabajar juntos puede fomentar la confianza entre las partes¹¹⁷. Dado el elevado porcentaje de mujeres en las FARC, debería haber un número adecuado de supervisoras de armas.

La mecánica del desarme, no obstante, es solo una parte de la solución. Aún más importante es llegar a un acuerdo acerca de las condiciones bajo las cuales las guerrillas aceptarían desprenderse de las armas. Para las FARC, el desarme plantea tres cuestiones espinosas: la seguridad, la reciprocidad, y la implementación de los acuerdos. Junto con una oferta de reintegración convincente, el abordaje de estas inquietudes determinará en gran medida el éxito del desarme. Sin una gran credibilidad

¹¹⁴ Hugo Mario Cárdenas López, “‘Gobierno no tendrá foto de entrega de armas’: Andrés París, vocero de las Farc”, *El País*, 16 de junio de 2013.

¹¹⁵ Entrevistas de Crisis Group, general retirado, Bogotá, 13 de mayo de 2014; detractor de las negociaciones de paz, Bogotá, 9 de junio de 2014.

¹¹⁶ Entrevista de Crisis Group, alto diplomático, Bogotá, septiembre de 2014.

¹¹⁷ Teresa Whitfield, “Focused Mission: Not so Limited Duration. Identifying Lessons from the United Nations Mission in Nepal (UNMIN)”, febrero de 2010, p. 10.

entre las bases de la guerrilla, la “dejación de armas” corre el riesgo de quedar incompleta o de ser meramente cosmética en un país en el que el elevado número de armas ilegales en circulación impone pocos obstáculos para dejar el proceso y rearmarse.

Dado que la tragedia de la UP aún está presente, y que hay un riesgo real de que surjan nuevos brotes de violencia política, la seguridad es probablemente la principal preocupación de las FARC¹¹⁸. Las partes ya han abordado esta cuestión en el acuerdo marco sobre participación política, que establece los fundamentos de un “sistema integral de seguridad” que garantice los “derechos y libertades” de todos los actores políticos democráticos. Este plan, que dependerá directamente de la presidencia, contará con un mecanismo de prevención y protección que cubrirá especialmente a los miembros del futuro partido político de las FARC, pero también a otros líderes políticos, previo análisis de los riesgos que enfrentan. Las FARC tendrán voz en la evaluación de dichos riesgos¹¹⁹.

Sin embargo, cualquier plan de protección personalizada seguirá teniendo un alcance limitado. La seguridad en su sentido más general dependerá, en última instancia, de si se logra crear un entorno político en el cual el sabotaje violento resulte demasiado arriesgado e implique costosas consecuencias para quien lo practique. Pero esto no va a suceder de la noche a la mañana. Como reconocen ambas partes, será necesario tomar medidas contra las élites regionales que promueven la violencia política y dismantelar las redes criminales mediante acciones judiciales. Mientras tanto, el gobierno, el fiscal general y el sistema judicial deberían transmitir su clara intención de desalentar la violencia política. Como máxima prioridad, esto implicaría actuar de manera mucho más contundente contra la escalada de amenazas y ataques contra líderes sociales y defensores de los derechos humanos, que quedan impunes con demasiada frecuencia.

En cuanto a la segunda cuestión, la reciprocidad, las FARC han insistido que el desarme tiene que ser parte de un proceso más amplio que incluya la “desmilitarización” del Estado y la sociedad, la democratización de las fuerzas armadas, y la reforma policial¹²⁰. Es improbable que el gobierno conceda a las FARC algunas de sus demandas, como la reforma sustancial de las fuerzas de seguridad. Pero podría tomar medidas para reducir el número de armas pequeñas y ligeras en manos de civiles. Este tipo de pasos sería un reconocimiento de que el desarme de las FARC no bastará por sí solo para mejorar la seguridad ciudadana. En un país repleto de armas ilegales, en el que se estima que alrededor del 80 por ciento de los homicidios se cometen con armas de fuego, si no se logra reducir su número podrían surgir nuevos

¹¹⁸ Véase Andrei Gómez-Suarez y Jonathan Newman, “Safeguarding Political Guarantees in the Colombian Peace Process: Have Santos and FARC Learnt the Lessons from the Past?”, *Third World Quarterly*, vol. 34 no. 5 (2013), pp. 819-837.

¹¹⁹ “Participación política: Apertura democrática para construir paz”, Borrador conjunto gobierno – FARC, 6 de noviembre de 2013, párrafo 2.1.2.1.

¹²⁰ “El acuerdo de dejación de las armas, como los demás acuerdos, se basa en la bilateralidad, acompañado de pasos previos como la dejación de las costumbres políticas que estimulan la guerra antipopular, pasos como la desmilitarización de la sociedad y del Estado, el desmonte del paramilitarismo, la democratización de las Fuerzas Armadas, el tránsito de la Policía Nacional hacia la misión que le corresponde, así como otras medidas efectivas que promuevan una cultura política hacia la democracia, la reconciliación y la paz”. Fabián Ramírez, “Desmovilicemos los odios”, *farcpaz-ep.org*, 19 de septiembre de 2014. Véase también “No estamos en la recta final”, Delegación de Paz de las FARC-EP, *farcpaz-ep.org*, 1 de septiembre de 2014.

brotos de violencia postconflicto, un riesgo que ya se conoce de otros conflictos¹²¹. De esta manera, el desarme no se enfocaría exclusivamente en las FARC, sino que sería parte de una dinámica más amplia de reducción de la violencia, lo que lo haría más aceptable para el grupo.

En cuanto a la tercera cuestión, las garantías de implementación, en ocasiones las FARC han sugerido que los acuerdos deberían ser implementados antes del desarme¹²². Esto no beneficiaría a las FARC. Quedarse con las armas por un periodo potencialmente prolongado no solo demoraría las medidas de justicia transicional, que están condicionadas al desarme¹²³. También obstaculizaría la transición de las FARC hacia un movimiento político, ya que el gobierno ha descartado explícitamente la posibilidad de una “paz armada”, es decir la participación política de las guerrillas mientras todavía controlen las armas¹²⁴. Sin embargo, dada la dispersión territorial de las FARC y la necesidad de verificar un número posiblemente elevado de armas, “dejar las armas” será inevitablemente un largo proceso, más que un evento aislado como lo fue en anteriores procesos de paz con grupos guerrilleros¹²⁵.

En consonancia con el principio de un “proceso integral y simultáneo” establecido en la agenda de La Habana, la implementación del acuerdo de paz tendrá que comenzar en serio inmediatamente después de la ratificación, y por tanto al mismo tiempo que el desarme. Una de las prioridades en esta fase inicial sería aprobar leyes para implementar aspectos clave del acuerdo, como la justicia transicional o el desarrollo rural. La rápida aprobación de estas medidas aliviaría las inquietudes de las FARC acerca de si el gobierno cumplirá con un futuro acuerdo y aumentaría su confianza en el proceso. Sin embargo, lo más probable es que esto no sea garantía suficiente para las guerrillas, dada su profunda desconfianza del gobierno y el largo lapso que se necesita para lograr las transformaciones que ofrecen los acuerdos marco.

Sin embargo, es difícil brindar garantías de implementación a largo plazo. Reparar el poder político, como se hizo para poner fin al sangriento conflicto partidista en Colombia de los años cuarenta y cincuenta, no es una opción realista¹²⁶. Las FARC no cuentan con la legitimidad y el apoyo necesarios y, lo que es más importante, iría en contra del espíritu de las negociaciones de profundizar la democracia. A falta de medidas radicales, la mejor garantía por parte de las FARC será probablemente su propia participación política y el empoderamiento de los movimientos sociales terri-

¹²¹ Véase “Small Arms Survey 2005: Weapons at War”, Small Arms Survey, 2005, p. 268 y Katherine Aguirre y Jorge Restrepo, “El control de armas como estrategia de reducción de la violencia en Colombia: pertinencia, estado y desafíos”, *Revista Criminalidad*, vol. 52, no. 1 (junio de 2010), pp. 265-284.

¹²² “Dentro de nuestra visión este asunto [el desarme], que requerirá de una larga tregua e implementación de acuerdos, significa la no utilización de las armas para hacer política”. “Cdte. Pastor Alape presenta Comando Guerrillero de Normalización”, Delegación de Paz de las FARC-EP, 24 de octubre de 2014.

¹²³ Véase “Acto Legislativo 01 de 2012”, 31 de julio de 2012, artículo 1. Esta condicionalidad fue reafirmada por la Corte Constitucional (“Sentencia C-579/13”).

¹²⁴ “Las respuestas del Gobierno a reparos del uribismo al proceso de paz”, *El Tiempo*, 22 de octubre de 2014; “Una vez firmemos un acuerdo final, las Farc deberán iniciar el proceso de dejar de tener armas en su poder”: Humberto de la Calle”, Sistema Informativo del Gobierno, 2 de noviembre de 2014.

¹²⁵ Por ejemplo, el desarme del M-19 tuvo lugar el 9 de marzo de 1990, y el PRT entregó las armas el 26 de enero de 1991. El EPL lo hizo simultáneamente en varios campamentos en marzo de 1991.

¹²⁶ Véase Jonathan Hartlyn, *The Politics of Coalition Rule in Colombia* (Cambridge, 1988).

toriales, como contempla el acuerdo marco sobre esta cuestión. Pero esto se verá limitado tanto por la falta de peso político a nivel nacional de las FARC, como por el hecho de que Colombia es una democracia en la cual la formulación de las políticas públicas, si bien es un proceso imperfecto, está a cargo de una diversidad de actores, entre ellos el Congreso, la sociedad civil y los tribunales.

Para llenar este vacío, las partes deberían establecer un comité de seguimiento con el fin de monitorear el cumplimiento con los acuerdos en su conjunto. Este no debería limitarse a evaluar el establecimiento de instituciones tras el conflicto, o la aprobación formal de leyes o decretos, sino también el cumplimiento del acuerdo sobre el terreno, un problema que ha afectado seriamente a las políticas públicas colombianas. Dicha plataforma proporcionaría garantías a largo plazo que no dependan del balance de fuerzas políticas, y reduciría el peligro de que la implementación se ralentice una vez que el entusiasmo inicial empiece a decaer, un riesgo que tendría repercusiones negativas en la reintegración y las dinámicas de violencia local. Para dar mayor contundencia a la comisión conjunta, se podría convocar a terceras partes de confianza, incluidos representantes internacionales, para que actúen como garantes y ayuden a resolver las disputas que probablemente surjan acerca de la interpretación de los acuerdos. El comité de seguimiento tendría que ser independiente de los observadores del cese al fuego y el desarme.

C. *Estabilización territorial*

Si bien esta secuencia proporciona una sólida base para la primera fase de la transición, tiene un costo que va más allá de los compromisos que cada parte tendrá que aceptar a cambio de mecanismos viables de cese al fuego y desarme. El acantonamiento de las FARC y su posterior desarme disminuirá su control de territorios en los que desde hace mucho tiempo han asumido las funciones del Estado, tales como imponer normas sociales, regular mercados (ilegales), e impartir una justicia rudimentaria. Esto podría crear vacíos de poder potencialmente peligrosos, que en algunas regiones podrían llenar otros actores armados ilegales o disidentes de las FARC, lo que provocaría nuevos riesgos de seguridad tanto para los combatientes rasos desmovilizados como para las comunidades locales. Los peligros están claramente demostrados tanto por los procesos de paz de los 90, cuando las FARC, el ELN y los paramilitares ocuparon los territorios que dejaron el EPL y el PRT, como por la desmovilización paramilitar una década más tarde, cuando el Estado no pudo llenar los vacíos que dejaron las AUC¹²⁷. Si bien esta lucha por el territorio no necesariamente tiene que llevar a la renovación del conflicto, podría perturbar seriamente la transición.

En el mediano plazo, mantener o restaurar el orden en estas zonas requerirá un conjunto de medidas, empezando por ajustes estructurales a las fuerzas de seguridad. Esto incluirá reducir el rol de los militares en la seguridad interna, separar a la policía del ministerio de defensa y establecer una policía civil robusta en las zonas rurales. Estas reformas deberían ser prioridad en la agenda postconflicto, pero lleva-

¹²⁷ Entrevistas de Crisis Group, ex líderes guerrilleros, Barranquilla, 22 de noviembre de 2014. Véase también Enzo Nussio y Kimberly Howe, "When Protection Collapses: Post-Demobilization Trajectories of Violence", *Terrorism and Political Violence*, online, octubre de 2014, pp. 1-20; Matt Ince, "Filling the FARC-Shaped Void", *The Rusi Journal*, vol. 158, no.5 (2013), pp. 26-34.

rá tiempo implementarlas. Se estima que llevaría entre tres y cuatro años establecer plenamente una guardia rural¹²⁸. Asimismo, los resultados de un programa de depuración (*vetting*) de los miembros de las fuerzas de seguridad y funcionarios del Estado, que debería formar parte de un acuerdo de justicia transicional, solo se verán en el mediano plazo¹²⁹. Finalmente, estabilizar las zonas periféricas vulnerables exigirá mejor gobernabilidad y e instituciones civiles más fuertes, en especial en cuanto a la prestación de servicios públicos y la administración de la justicia – otra de las áreas en las que resulta difícil obtener logros rápidos¹³⁰.

El verdadero problema se presenta a corto plazo. Llenar el vacío que dejarán las FARC y posteriormente el ELN no será nada sencillo para las fuerzas de seguridad. Los militares no están entrenados para ampliar el control territorial y asumir tareas policiales. Seguirán desarrollándose algunas operaciones militares, pero combatir a los NGAI y otras formas del crimen organizado es fundamentalmente una tarea policial, y los responsables de formular políticas públicas deberían evitar sucumbir a la tentación de ampliar el rol de los militares más allá de su actual función de apoyo en esta área solo por crear nuevas tareas para las tropas. Además, tanto las fuerzas militares como policiales podrían tener problemas de legitimidad. Las violaciones de los derechos humanos, los persistentes vínculos con actores armados ilegales, y su relación vertical con las comunidades sugieren que, en algunas zonas, la población bien podría dudar en aceptar una mayor presencia de las fuerzas de seguridad¹³¹.

Esto no quiere decir que los militares no tendrán un papel importante. Un cese al fuego exitoso liberaría recursos, ya que ciertas tareas, como la protección de la infraestructura de energía y transporte, en la que en algunas regiones se puede llegar a emplear hasta el 90 por ciento de la capacidad militar, perderán importancia. Asimismo, el fin de las operaciones ofensivas contra las guerrillas reducirá los gastos¹³². Los militares deberían entonces tener suficiente margen para prestar apoyo logístico, por ejemplo con el transporte en regiones remotas. Pero la responsabilidad probablemente siga recayendo en la policía. Es necesario reforzar su presencia en zonas de conflicto. Esto podría producirse mediante el redespiegue de las fuerzas actuales, pero es posible que no haya mucho margen para esto, dadas las fuertes demandas de mejor y más intensa presencia policial por todo el país, incluidos los principales centros urbanos. Dado el tiempo que se necesita para entrenar a un policía, no es fácil superar este cuello de botella, pero los responsables de formular políticas deberían

¹²⁸ Entrevistas de Crisis Group, alto mando militar retirado, Bogotá, 9 de abril de 2014 y experto militar, Bogotá, 23 de abril de 2014.

¹²⁹ Véase Informe de Crisis Group, *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*, op. cit., pp. 54-55.

¹³⁰ Ampliar la presencia del Estado en zonas de conflicto ha demostrado ser un objetivo esquivo a lo largo de las últimas décadas. El último y más sofisticado esfuerzo se realizó bajo la Política de Consolidación de Uribe y Santos, pero los resultados continúan siendo mixtos. Véase Claudia López, “Tras medio siglo de intentos por ‘llevar al Estado a las regiones’, ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar?”, *Arcanos*, no. 18 (2013), pp. 20-45.

¹³¹ Como dijo sin rodeos un líder social, “nuestro enemigo es el Estado”. Entrevista de Crisis Group, Catatumbo, 2014.

¹³² Estas reducciones provendrían, entre otras cosas, de ahorros en municiones y transporte para las operaciones contrainsurgentes; reducción del gasto en evacuación y atención para soldados heridos; y primas de riesgo más bajas. Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios militares retirados, Bogotá, 9 y 28 de abril de 2014.

comenzar a prepararse ahora para el periodo postconflicto mediante el fortalecimiento de la actual policía rural.

Todo esto podría ayudar, pero con las soluciones estructurales aún a años de distancia y las limitaciones que enfrentan las fuerzas de seguridad, las partes tendrán que adentrarse en territorios desconocidos en materia de estabilización territorial. Esto podría y debería involucrar a las FARC, aprovechando la cohesión, presencia y conocimiento del territorio que detenta la organización. Pero el espacio político para brindar lo que se ha denominado estabilización transitoria es limitado¹³³. Convertir a las FARC en fuerzas de seguridad de la transición evocaría la desastrosa experiencia de la Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad (Coosercom). Compuesta de milicias urbanas que se desmovilizaron en 1994, llevó a cabo tareas policiales en los barrios de Medellín, pero fue disuelta dos años después en medio de la violencia y denuncias de abusos¹³⁴. Incorporar a algunos rebeldes a las fuerzas regulares para que realicen tareas policiales en sus bastiones podría toparse con una gran resistencia, no solo por parte del aparato de seguridad, sino también de una parte importante de la población local en las zonas de conflicto.

De manera más realista, podría haber patrullas policiales (desarmadas) conjuntas, aun cuando esto exigiría un grado de confianza entre las FARC y las fuerzas de seguridad que no necesariamente existiría al inicio de la transición. Las FARC también podrían contribuir a dar el puntapié inicial al desminado, una máxima prioridad en el periodo postconflicto. También podrían ayudar a realizar obras públicas como la construcción de carreteras terciarias, como dispone el acuerdo sobre desarrollo rural. La participación visible y activa de las FARC en la estabilización podría ser beneficiosa para la seguridad en general, la confianza y las perspectivas a largo plazo para la implementación del acuerdo.

¹³³ Véase Nat J. Colletta, Jens Samuelsson Schjørlien, Hannes Berts, "Interim Stabilization. Balancing Security and Development in Post-Conflict Peacebuilding", Folke Bernadotte Academy (2008).

¹³⁴ Véase Jorge Giraldo Ramírez y Juan Pablo Mesa Mejía, "Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín", *Colombia Internacional*, no. 77 (2013), pp. 217-239.

V. El rol de la comunidad internacional

Con décadas de experiencia en la gestión de programas de reintegración cada vez más sofisticados, una imagen del país como aspirante a potencia regional, y un proceso de paz hasta ahora en gran medida bilateral, el gobierno y las FARC llevarán las riendas de la implementación de los acuerdos a los que lleguen. Pero dados los desafíos que les esperan, las soluciones puramente bilaterales no serán suficientes en sí mismas, como ambas partes reconocen. Terceros actores nacionales e internacionales jugarán un papel importante en el monitoreo y la verificación. Además pueden proporcionar apoyo fundamental a largo plazo. La dinámica de las negociaciones y las sensibilidades políticas determinarán la escala, profundidad y composición de los actores internacionales más involucrados. Si logran aprender del pasado, las partes tienen una importante oportunidad de reforzar la transición hacia el fin del conflicto con ayuda externa práctica, viable y útil.

A. Monitoreo del cese al fuego y el desarme

La comunidad internacional lleva mucho tiempo involucrada en los esfuerzos por resolver el conflicto armado en Colombia, en concordancia con sus crecientes repercusiones regionales e internacionales. Desde los 90, casi todos los países de América, Europa occidental, e incluso algunos países asiáticos, así como diversas organizaciones internacionales y otros actores han jugado algún papel, si bien en muchos casos muy limitado, en la búsqueda de paz en el país¹³⁵. Cuatro países apoyan las negociaciones de La Habana: además de los dos “garantes” Cuba y Noruega, Chile y Venezuela “acompañan” el proceso.

Las partes, en principio, reconocen la necesidad de verificación internacional. En su discurso de posesión de 2014, Santos manifestó públicamente por primera vez su apoyo a la idea¹³⁶. Las FARC, que en general parecen más abiertas a involucrar a terceros, ya habían reaccionado de manera positiva a una propuesta de cese al fuego con monitoreo internacional¹³⁷. Los pedidos de apoyo no serán ignorados. Al contrario que la desmovilización paramilitar, a la que muchos donantes, al menos al comienzo, se mostraron reacios a apoyar¹³⁸, la región y la comunidad internacional en general han cerrado filas en torno a las negociaciones de La Habana. Además de los beneficios que traería un acuerdo de paz sostenible a Colombia y la región, muchos donantes ven el proceso como una rara oportunidad de promover y apoyar la resolución de conflictos en un contexto internacional por demás adverso¹³⁹.

¹³⁵ Véase Anna-Karina Bayer, “Peace Processes in Colombia: International Third-Party Interventions”, *Journal of Peace, Conflict and Development*, no. 20 (2013), pp. 61-80; Sandra Borda y Fernando Cepeda Ulloa (eds.), *Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales* (Bogotá, 2012); Virginia Bouvier (ed.), *Colombia: Building Peace in a Time of War* (Washington, 2009).

¹³⁶ “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en su posesión para el período presidencial 2014-2018”, Sistema Informativo del Gobierno, 7 de agosto de 2014.

¹³⁷ “Farc apoya propuesta de Álvaro Leyva de una tregua bilateral verificada”, *El Espectador*, 19 de febrero de 2013.

¹³⁸ La excepción notable fue EE.UU, que ha apoyado la desmovilización paramilitar desde 2006. Entrevista de Crisis Group, oficial de programa de DDR, Bogotá, 13 de mayo de 2014.

¹³⁹ Entrevistas de Crisis Group, alto diplomático, Bogotá, 30 de septiembre de 2014; alto funcionario de la UE, Bruselas, 29 de octubre de 2014.

El mandato de una posible misión internacional para monitorear el cese al fuego y el proceso de desarme será negociado en La Habana. Esto probablemente no resultará en una gran misión clásica de mantenimiento de la paz. Colombia tiene problemas de control territorial, pero no se necesitan fuerzas de mantenimiento de la paz para mantener el orden público o garantizar la seguridad en todo el país¹⁴⁰. Dada la dispersión de los frentes de las FARC, una misión así tendría que tener considerable envergadura. Es más, si bien una misión de mantenimiento de paz proporcionaría sólidas garantías contra cualquier ataque militar contra campamentos de las FARC, plantearía dudas acerca de cómo se enfrentarían las fuerzas de mantenimiento de la paz a otras amenazas, como los narcotraficantes, los NGAI, o las redes regionales de saboteadores¹⁴¹. Y lo que es aún más importante, el despliegue de una fuerza así no resultaría aceptable a los colombianos. A lo largo y ancho del espectro político, incluso entre los partidarios de las negociaciones de paz, las misiones de mantenimiento de la paz son vistas como el sello de estados pobres, fallidos, y por tanto incompatibles con la aspiración de Colombia de unirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un club de países ricos¹⁴².

Un resultado más factible sería una misión civil con amplia presencia territorial, similar a la actual Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA). Establecida en 2004, en el marco de la desmovilización paramilitar, se ha mantenido aunque su mandato ha ido cambiando¹⁴³. Entre otras tareas, se le ha encomendado verificar ceses al fuego y procesos de DDR con todos los grupos ilegales, incluidas las guerrillas¹⁴⁴. La MAPP ha seguido de cerca la implementación de la Ley de Justicia y Paz, y desde 2011 también ha acompañado el proceso de restitución de tierras¹⁴⁵. Actualmente tiene unos 80 funcionarios distribuidos en diez oficinas en el país¹⁴⁶. Sin embargo, a pesar de su amplio mandato y su experiencia de larga data en misiones de paz, no es probable que se convoque a la OEA. Las FARC probablemente no confiarían en una misión liderada por este organismo hemisférico, al cual desde hace mucho tiempo ven como un instrumento del

¹⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, alto diplomático, Bogotá, 30 de septiembre de 2014.

¹⁴¹ Entrevista de Crisis Group, experto militar, Bogotá, 23 de abril de 2014. Véase también Oliver Kaplan, "On Keeping a Colombian Peace", *Political Violence @ a Glance*, 17 de octubre de 2012 y Page Fortna, "Lasting Peace in Colombia: Pipe Dream or Possible?", *Political Violence @ a Glance*, 15 de octubre de 2012.

¹⁴² La reacción de un político de alto nivel cercano a Santos cuando se le preguntó acerca de la posibilidad de desplegar cascos azules, es iluminadora: "¡No estamos en África!" y "¿Quién protegería a las fuerzas de mantenimiento de la paz?" Entrevista de Crisis Group, político de alto nivel, Bogotá, septiembre de 2013.

¹⁴³ Para el contexto del establecimiento de la MAPP/OEA, véase Sandra Borda, *The Internationalization of Domestic Conflicts: A Comparative Study of Colombia, El Salvador and Guatemala* (Tesis doctoral Universidad de Minnesota, 2009), pp. 141-145 y Fernando Cepeda Ulloa, "La comunidad internacional y el proceso de paz", en Sandra Borda y Fernando Cepeda Ulloa (eds.), *Proceso de paz en Colombia: Participación de actores internacionales* (Bogotá, 2012), pp. 19-23.

¹⁴⁴ "Support to the Peace Process in Colombia", OEA/Ser.G, CP/RES. 859 (1397/04), 6 de febrero de 2004. En 2008, la MAPP/OEA monitoreó la desmovilización del Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), un pequeño grupo disidente del ELN.

¹⁴⁵ "Décimo quinto informe trimestral", OEA/Ser.G, CP/INF 6225/11, 15 de abril de 2011.

¹⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la OEA, Bogotá, 9 de octubre de 2014.

imperialismo estadounidense. Algo de este escepticismo parece haber disminuido¹⁴⁷. Pero es probable que la asociación con el proceso paramilitar y la profunda desconfianza hacia EE.UU sigan impidiendo que esta organización tenga un rol de liderazgo.

Con su ya extendida presencia en el país y vasta experiencia en misiones postconflicto, la ONU parecería ser el candidato lógico para liderar una posible misión de verificación. Pero a pesar de que en general las relaciones han sido buenas durante el gobierno de Santos, no está claro si al gobierno o a las FARC les incomodaría que la ONU desempeñara un papel importante. Parece preferible la participación ad hoc de países de la región. Y si las partes en La Habana quisieran incorporar a un nuevo tercer actor, podría ser la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), un joven organismo subregional que ya ha manifestado su interés en apoyar el proceso de paz colombiano¹⁴⁸.

La participación de UNASUR, actualmente presidida por el ex presidente colombiano Ernesto Samper (1994-1998), podría facilitar el diálogo político. El organismo regional jugó un papel en la mediación entre Venezuela y Colombia durante la crisis política de 2010. Y probablemente también sería un interlocutor aceptable para las FARC, quienes en repetidas ocasiones han llamado a involucrar a la región. También habría beneficios más amplios. La participación de UNASUR consolidaría su papel en la resolución de conflictos en una región que sigue estando marcada por las divisiones ideológicas, disputas territoriales latentes y débil cooperación entre países. En particular, empoderaría a UNASUR en su trabajo en Venezuela, donde ha estado involucrada en facilitar el diálogo entre el gobierno y la oposición¹⁴⁹.

Un papel de liderazgo para UNASUR, no obstante, plantearía interrogantes acerca de sus capacidades y financiamiento¹⁵⁰. En la sede en Quito de este organismo fundado en 2008 trabaja un número reducido de funcionarios cedidos por Estados miembros¹⁵¹. UNASUR ha estado involucrada en la observación electoral en la región, pero nunca ha llevado a cabo una misión de verificación en un contexto postconflicto. Para remediar esta debilidad, las partes deberían considerar una coalición híbrida de UNASUR, la ONU, la OEA y/u otros estados interesados, aprovechando las fortalezas específicas de cada actor. Cabe destacar que parece haber suficiente espacio político para explorar cualquiera de estas opciones. Estas discusiones deberían involucrar estrechamente a los estados e instituciones interesados a fin de garantizar que se cuenta con el financiamiento y los aspectos logísticos necesarios para el rápido despliegue de la misión.

¹⁴⁷ Ibid. En junio, las FARC incluyeron a la OEA en una lista de actores internacionales a los que se debía agradecer su contribución al proceso de paz. "Rueda de prensa FARC-EP – Una Nueva Colombia, sí es posible", video, YouTube, 7 de junio de 2014.

¹⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, Ernesto Samper, secretario general de UNASUR, Quito, 23 de septiembre de 2014. Además de participar en una misión de verificación, UNASUR ha ofrecido su apoyo a la justicia transicional, incluida una comisión de la verdad.

¹⁴⁹ Boletín informativo de Crisis Group sobre América Latina N°31, *Venezuela: inercia peligrosa*, 23 de septiembre de 2014, pp. 11-12.

¹⁵⁰ Entrevistas de Crisis Group, altos diplomáticos, Bogotá, 30 de septiembre de 2014 y 9 de octubre de 2014; entrevista telefónica, experto en consolidación de la paz, 1 de octubre de 2014.

¹⁵¹ UNASUR trabaja mediante consejos consultivos, y en su Secretaría laboran 24 personas. El secretario general tiene previsto proponer un aumento del personal y el establecimiento de una unidad política en la próxima cumbre. Entrevista de Crisis Group, funcionario de UNASUR, Quito, 23 de septiembre de 2014.

Independientemente del diseño institucional, los negociadores deberían asegurarse de que la misión cuenta con un liderazgo político claro y creíble, y que es capaz de llevar a cabo sus tareas y lidiar con los contratiempos que son de esperar, como violaciones del cese al fuego o el desarme incompleto. Se destacan tres prioridades: primero, la misión debería contar con la autonomía que necesita para poder influir en las partes y para establecer una credibilidad más amplia. Las dificultades iniciales que experimentó la MAPP/OEA son aleccionadoras. La misión fue rápidamente criticada por presuntas lagunas en el monitoreo del cese al fuego y porque supuestamente no prendió las alarmas ante el rearme paramilitar. La sociedad civil criticó la misión como una herramienta del gobierno, más que una tercera parte neutral, para legitimar un proceso polémico¹⁵². La futura misión no tendrá que luchar contra la falta de legitimidad inicial que afectó al proceso de las AUC, y la relación con el gobierno será diferente, dado que su mandato provendrá de una decisión conjunta de ambas partes. Pero la experiencia sugiere que, cuando las discusiones confidenciales no logran avanzar, la misión debería poder expresar sus inquietudes acerca del cumplimiento en el momento oportuno y públicamente¹⁵³.

En segundo lugar, la misión tiene que ponerse a trabajar de inmediato. Una vez más, las dificultades iniciales de la MAPP/OEA deberían servir de aviso. La misión solo llegó tras la desmovilización de unos 1.000 combatientes paramilitares. Los primeros observadores fueron desplegados apresuradamente, y no contaban con suficiente infraestructura, equipos de comunicación y elementos básicos como documentos de identificación. El posterior fracaso de su intento de obtener financiamiento adecuado hizo aun más difícil cumplir con su mandato, como reconoció la propia misión¹⁵⁴. Repetir esta experiencia podría ser un error costoso en un contexto en el que la estabilidad inicial de la transición dependerá, en gran medida, de la capacidad y credibilidad de los observadores internacionales para implementar el cese al fuego y dar garantías a los escépticos de que se está avanzando con el desarme.

Esto sugiere que las partes deberían presentar un plan para la misión suficientemente detallado lo antes posible, y con tiempo suficiente antes de la fecha en la que se propone su despliegue para permitir una preparación adecuada. El plan debería incluir el análisis detallado de los posibles escenarios regionales tras el conflicto, la ubicación de las oficinas territoriales y aspectos logísticos como la movilidad y la comunicación. Este objetivo podría ser factible, ya que las partes parecen ser conscientes de los riesgos que implica posponer la discusión sobre la participación internacional. Para maximizar el tiempo disponible, los expertos independientes y representantes de organismos internacionales y/o estados se deberían involucrar en el debate tan pronto como comiencen las negociaciones formales sobre la misión de verificación.

En tercer lugar, los negociadores deberían dotar a la misión de suficiente flexibilidad para permitir que se adapte a nuevas exigencias y requerimientos a medida que avance la transición. A pesar del necesario liderazgo civil de la misión, el monitoreo

¹⁵² Véanse, por ejemplo, las críticas expresadas en Kimberly Stanton, "The Colombian Conflict: Regional Impact and Policy Responses", Washington Office on Latin America, agosto de 2005, p. 19 y la discusión en "Hashtag Internacional: misión de la OEA en Colombia que le apunta a la paz", video, YouTube, 26 de julio de 2012.

¹⁵³ Adam Isaacson, "Is the International Community Ready for Post-Conflict Colombia?", Washington Office on Latin America, 22 de julio de 2014.

¹⁵⁴ Véase, por ejemplo, "Primer informe trimestral", OEA/Ser. G, CP/doc. 3894/04, 11 mayo de 2004, "Tercer informe trimestral", OEA/Ser. G, CP/doc. 3978/05, 31 de enero de 2005.

del cese al fuego y el desarme requerirán de amplios conocimientos militares para manejar y evaluar las armas y los explosivos improvisados de las FARC. La composición de la misión tendría que cambiar con el tiempo, a medida que la demanda de conocimientos militares se reduzca y cobren importancia tareas como el monitoreo del impacto de la reintegración en las comunidades, o el acompañamiento de iniciativas de reconciliación. Esta segunda fase de verificación internacional probablemente llevará mucho más tiempo que las tareas esenciales de la primera fase, y exigirá observadores con un conjunto más amplio de habilidades.

B. *Compromiso a largo plazo*

Probablemente será necesario que los actores internacionales sigan involucrados en la transición de las FARC mucho más allá de la estabilización inmediata y posterior al acuerdo. Esto debería incluir un activo apoyo político a la implementación de los acuerdos de paz. Los organismos multilaterales y los países deberían ser receptivos a las invitaciones que puedan recibir a participar en un mecanismo conjunto para supervisar la implementación de los acuerdos de paz. El permanente diálogo político de alto nivel por fuera de este marco formal también podría tener un papel fundamental en mantener la transición bien encaminada. En particular, los países que tengan vínculos de larga data con las fuerzas de seguridad, como EE.UU o el Reino Unido, deberían usar su influencia en discusiones confidenciales para reducir al mínimo la resistencia y fortalecer a los partidarios de la reforma dentro de las fuerzas armadas y la policía.

Colombia, al contrario de muchos otros países en situación de postconflicto, puede movilizar importantes recursos por su cuenta. Por ejemplo, alrededor del 95 por ciento de los actuales programas de la ACR son financiados a través del presupuesto nacional¹⁵⁵. Sin embargo, la ambiciosa agenda de reformas en la que se basan las negociaciones de La Habana y el deterioro de las perspectivas económicas significan que los recursos nacionales se estirarán al máximo. Por lo tanto, también será necesario contar con ayuda económica a largo plazo. La ayuda internacional a la reintegración debería estar centrada en su intersección con la justicia transicional y la reconstrucción de las comunidades. En zonas de conflicto en las que ni el Estado ni las FARC tienen plena legitimidad, es muy probable que surjan tensiones en las comunidades, y que se requiera mediación imparcial permanente. Este tipo de apoyo debería estar estrechamente coordinado con la ayuda internacional más amplia para la implementación del acuerdo de paz a fin de evitar la superposición de tareas.

En un sentido más amplio, la transición será una oportunidad para que las contrapartes internacionales de Colombia revisen y reconsideren su participación en el país. Esto bien podría llevarlos a reorientar recursos hacia una agenda más amplia de desarrollo y sostenibilidad. Esto reflejaría la trayectoria positiva del país, pero los donantes deberían tener cuidado de no abandonar demasiado rápido las actividades humanitarias y de derechos humanos hasta ahora asociadas al conflicto. Algunas fuentes de violencia, en particular en zonas urbanas, solo están vagamente ligadas al conflicto con las guerrillas, y el fin del conflicto con las FARC bien podría crear nuevas dinámicas violentas. Dados estos riesgos, la comunidad internacional debería seguir apoyando activamente a los grupos de derechos humanos y organizaciones humanitarias incluso en un entorno de postconflicto.

¹⁵⁵ “Reintegración en Colombia. Hechos & Datos”, ACR, junio de 2014.

VI. Conclusión

La desconfianza e incredulidad en torno a las perspectivas de finalizar el conflicto y reintegrar a los miembros de las FARC, y en su momento del ELN, persiste. Las comunidades en muchas regiones de conflicto muestran poco entusiasmo. Temen una repetición de la desastrosa desmovilización de los paramilitares, que no logró dismantelar las redes de apoyo y desencadenó una nueva ola de violencia. Los poderosos detractores de las negociaciones afirman que las FARC no están dispuestas a dejar las armas, renunciar a sus lazos con el crimen organizado y hacer frente a la competencia política ordinaria. Gran parte del resto de la sociedad exige que rindan cuentas por las violaciones de los derechos humanos y se resiste a la participación política de las FARC. Por su parte, las guerrillas son profundamente escépticas acerca de si el gobierno honrará sus obligaciones bajo un futuro acuerdo de paz, y si querrá y podrá garantizar la seguridad de sus miembros, en particular de aquellos que entren a la esfera política.

Tal vez este no sea el contexto más prometedor para sentar las bases del fin del conflicto. Pero el proceso de paz tiene sólidos cimientos. Las FARC tienen un firme, aunque no perfecto, control sobre sus tropas. Y al contrario que los comandantes de las AUC, sus líderes tienen un gran interés en el éxito de la transición a un movimiento político y la reintegración pacífica de sus miembros. La agenda de negociación contiene el bosquejo de una estrategia integral que beneficiaría tanto a las víctimas como a las comunidades marginalizadas y los ex combatientes, por lo que reduciría las tensiones comunitarias. Por último, el gobierno ha acumulado considerable experiencia en materia de reintegración de ex combatientes, y esto debería posicionar favorablemente al proceso.

Los negociadores deberían aprovechar estas ventajas, pero por sí solas no serán suficientes. Las partes tendrán que acordar garantías firmes y creíbles para asegurar a todo el mundo que los acuerdos serán respetados. Dichas garantías deberían incluir invitar a una fuerte comisión internacional de verificación para que supervise el cumplimiento con el cese al fuego, el desarme de las FARC y la reintegración de sus combatientes. Asegurar la paz también exigirá explorar mecanismos innovadores para estabilizar en el corto plazo los territorios afectados por el conflicto. Estas son cuestiones políticamente sensibles en un país que aún está profundamente dividido, y se está acabando el tiempo para prepararse. Pero con apoyo internacional, las partes tienen la oportunidad de demostrar a los escépticos que estaban equivocados y sentar las bases para la construcción de una paz duradera en Colombia.

Bogotá/Bruselas, 11 de diciembre de 2014

Anexo A: Mapa de Colombia



Anexo B: Glosario

ACR – Agencia Colombiana para la Reintegración, oficina a cargo de implementar el programa de reintegración del gobierno para guerrilleros y paramilitares desmovilizados; hasta 2011 se llamó Alta Consejería para la Reintegración.

AD-M-19 – Alianza Democrática – Movimiento 19 de Abril, partido político formado por el M-19 tras su desmovilización.

AUC – Autodefensas Unidas de Colombia, coalición de grupos paramilitares cuya desmovilización comenzó en 2003 y finalizó oficialmente en 2006.

CD – Corporación Democracia, organización dirigida por ex combatientes para apoyar la reintegración de paramilitares en Medellín.

CODA – Comité Operativo para la Dejaración de Armas, organismo del ministerio de defensa, parte del programa de desmovilización individual.

CRS – Corriente de Renovación Socialista, grupo disidente del ELN, desmovilizado en 1994.

DDR – Desarme, Desmovilización y Reintegración.

ELN – Ejército de Liberación Nacional, el segundo grupo guerrillero más importante de Colombia.

EPL – Ejército Popular de Liberación, uno de los principales grupos guerrilleros de Colombia hasta su desmovilización en 1991. Un reducido grupo de disidentes se negó a desmovilizarse y continúa operando.

ERPAC – Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia, un NGAI que opera en los Llanos Orientales y que se sometió parcialmente a la justicia en diciembre de 2011.

FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el principal grupo guerrillero de Colombia.

ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, agencia gubernamental a cargo de la protección de niños, jóvenes y familias.

JPL – Ley de Justicia y Paz, marco legal para la justicia transicional en Colombia.

M-19 – Movimiento 19 de Abril, grupo guerrillero colombiano que se desmovilizó en 1991 y se convirtió en el motor del partido político AD-M-19.

MAPP/OEA – Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos, misión internacional originalmente encargada de verificar el cese al fuego unilateral de las AUC, y la posterior desmovilización paramilitar.

MAQL – Movimiento Armado Quintín Lame, pequeña guerrilla y fuerza de autodefensa colombiana formada por grupos indígenas en la región del Cauca. Desmovilizados en 1991.

NGAI – Nuevos Grupos Armados Ilegales, término genérico para describir a los grupos armados ilegales que surgieron tras el fin de la desmovilización paramilitar en 2006.

PAHD – Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, organismo del ministerio de defensa responsable de cubrir las necesidades a corto plazo de los combatientes individuales inmediatamente después de la desmovilización.

PRT – Partido Revolucionario de los Trabajadores, un pequeño grupo guerrillero desmovilizado en 1991.

UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas, organización regional intergubernamental establecida en 2008, incluye a todas las naciones suramericanas.

UP – Unión Patriótica, partido político fundado por las FARC durante las negociaciones de paz con el gobierno de Betancur.

ZRC – Zonas de Reserva Campesina, áreas con estatus legal especial destinadas a proteger los intereses de los pequeños agricultores.

Anexo C: Acerca del International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 125 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con su sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica CrisisWatch, un boletín mensual de 12 páginas, que actualiza sucintamente con regularidad la coyuntura en las situaciones de conflicto o conflicto potencial más sensibles del mundo.

Los informes y los boletines informativos de Crisis Group son distribuidos por correo electrónico y también se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en material de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas del mundo. Crisis Group es codirigido por el ex Subsecretario General de las Naciones Unidas y Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lord Mark Malloch-Brown, y el Decano de la Escuela de Relaciones Internacionales de París, Ciencia Política, Ghassan Salomé.

El Presidente y Director Ejecutivo de Crisis Group, Jean-Marie Guéhenno, asumió este rol el 1 de septiembre de 2014. El señor Guéhenno fue Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz entre 2000-2008, y en 2012 Enviado Especial Adjunto de las Naciones Unidas y de la Liga de Estados Arabes en Siria. Dejó su puesto como Enviado Especial Adjunto para presidir la comisión que preparó el libro blanco sobre defensa y seguridad nacional francesa en 2013. La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas o representación en 26 localidades: Bagdad/Suleimaniya, Bangkok, Beijing, Beirut, Bishkek, Bogotá, Bujumbura, Cairo, Ciudad de México, Dakar, Dubái, Estambul, Gaza, Islamabad, Jerusalén, Johannesburgo, Kabul, Londres, Moscú, Nairobi, Nueva York, Seúl, Toronto, Trípoli, Túnez y Washington DC. Crisis Group cubre en la actualidad cerca de 70 zonas de conflicto actual o potencial en cuatro continentes. En África, estos países incluyen Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Liberia, Madagascar, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Uganda y Zimbabue; en Asia, Afganistán, Birmania/Myanmar, Cachemira, Corea del Norte, Estrecho de Taiwán, Filipinas, Indonesia, Kazajistán, Kirguistán, Malasia, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor Leste, Turkmenistán y Uzbekistán; en Europa, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Cáucaso Norte, Chipre, Georgia, Kosovo, Macedonia, Serbia y Turquía; en el Oriente Medio y África septentrional, Argelia, Bahréin, Egipto, Irán, Irak, Israel-Palestina, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Sahara Occidental, Siria, Túnez y Yemen; y en América Latina y el Caribe, Colombia, Guatemala, México y Venezuela.

En 2014, Crisis Group recibe apoyo financiero, o está en proceso de renovar su relación con, una amplia gama de gobiernos, fundaciones institucionales y fuentes privadas. Crisis Group recurre a los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, Ministerio Canadiense de Asuntos Exteriores y de Comercio Internacional, Centro Canadiense de Investigación y Desarrollo Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Instrumento de Estabilidad de la Unión Europea, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Cooperación Irlandesa para el Desarrollo, Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo Internacional, Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

Crisis Group además mantiene relaciones con las siguientes fundaciones e instituciones privadas: Adessium Foundation, Carnegie Corporation of New York, Henry Luce Foundation, Humanity United, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Oak Foundation, Open Society Foundations, Open Society Initiative for West Africa, Ploughshares Fund, Rockefeller Brothers Fund, Stanley Foundation y VIVA Trust.

Anexo D: Informes y boletines informativos de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe desde 2011

Caminar sin muletas: un balance de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, Informe sobre América Latina N°36, 31 de mayo de 2011.

Elecciones en Guatemala: voto limpio, política sucia, Boletín informativo sobre América Latina N°24, 16 de junio de 2011.

Post-quake Haiti: Security Depends on Resettlement and Development, Boletín informativo sobre América Latina N°25, 28 de junio de 2011.

Romper los nexos entre crimen y política local: Las elecciones de 2011 en Colombia, Informe sobre América Latina N°37, 25 de julio de 2011.

Violencia y política en Venezuela, Informe sobre América Latina N°38, 17 de agosto de 2011.

Preservar la seguridad en Haití: la reforma policial, Boletín informativo sobre América Latina N°26, 8 de septiembre de 2011.

Guatemala, narcotráfico y violencia, Informe sobre América Latina N°39, 11 de octubre de 2011.

Keeping Haiti Safe: Justice Reform, Boletín informativo sobre América Latina N°27, 27 de octubre de 2011.

Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia, Informe sobre América Latina N°40, 31 de octubre de 2011.

Desmantelar los Grupos Armados Ilegales en Colombia: lecciones de un sometimiento, Informe sobre América Latina N° 41, 8 de junio de 2012.

Elecciones en Venezuela: Peligrosas Incertidumbres, Informe sobre América Latina N° 42, 26 de junio de 2012

Reforma Policial en Guatemala: Obstáculos y Oportunidades, Informe sobre América Latina N°43, 20 de julio 2012

Towards a Post-MINUSTAH Haiti: Making an Effective Transition, Informe sobre América Latina y el Caribe N°44, 2 de agosto de 2012

Colombia: ¿por fin la paz?, Informe sobre América Latina N°45, 25 de septiembre de 2012

Governing Haiti: Time for National Consensus, Informe sobre América Latina y el Caribe N°46, 4 de febrero de 2013

Totonicapán: tensión en las tierras indígenas de Guatemala, Informe sobre América Latina N°47, 6 de febrero de 2013

El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de Derecho en México, Informe sobre América Latina N°48, 19 de marzo de 2013

Venezuela: una casa dividida, Boletín Informativo sobre América Latina N° 28, 16 de mayo de 2013

Justicia en el cañón de un arma: las milicias civiles en México, Boletín Informativo sobre América Latina N° 29, 28 de mayo de 2013

Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°49, 29 de agosto de 2013.

Justicia a prueba en Guatemala: el caso Ríos Montt, Informe sobre América Latina N°50, 23 de Septiembre de 2013.

¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°51, 26 de febrero de 2014

Venezuela: punto de quiebre, Boletín Informativo sobre América Latina N°30, 21 de mayo de 2014

Corredor de violencia: la frontera entre Guatemala y Honduras, Informe sobre América Latina N°52, 4 de junio de 2014

Venezuela: inercia peligrosa, Boletín Informativo sobre América Latina N°31, 23 de septiembre de 2014

Anexo E: Consejo de administración de International Crisis Group

PRESIDENTE Y DIRECTOR EJECUTIVO**Jean-Marie Guéhenno**

Ex Subsecretario General de las Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz

CO-DIRECTORES**Lord (Mark) Malloch-Brown**

Ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Ghassan Salamé

Decano, Escuela de Relaciones Internacionales de París, Ciencias Políticas

VICE-DIRECTOR**Ayo Obe**

Experto jurídico, columnista y presentador de televisión, Nigeria

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO**Morton Abramowitz**

Ex Secretario de Estado Adjunto de los Estados Unidos y Embajador en Turquía

Hushang Ansary

Presidente, Parman Capital Group LLC

Nahum Barnea

Columnista político, Israel

Samuel Berger

Presidente, Albright Stonebridge Group LLC; ex Consejero de Seguridad Nacional de los Estados Unidos

Carl Bildt

Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

Emma Bonino

Ex Ministra de Relaciones Exteriores de Italia y Vicepresidenta del Senado, Ex Comisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

Micheline Calmy-Rey

Ex Presidente y Ministra de Relaciones Exteriores de la Confederación Suiza

Cheryl Carolus

Ex Alta Comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex Secretaria General del Congreso Nacional Africano (ANC)

Maria Livanos Cattai

Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

Wesley Clark

Ex Comandante Supremo Aliado de la OTAN

Sheila Coronel

Profesora Toni Stabile de prácticas de periodismo investigativo; Directora del Centro Toni Stabile para el Periodismo Investigativo, Universidad de Columbia, Estados Unidos

Mark Eyskens

Ex Primer Ministro de Bélgica

Lykke Friis

Prorectora para la Educación de la Universidad de Copenhagen, Ex Ministra de Clima y Energía y de Igualdad de Género de Dinamarca

Frank Giustra

Presidente y Director Ejecutivo, Fiore Financial Corporation

Mo Ibrahim

Fundador y Presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

Wolfgang Ischinger

Presidente, Munich Security Conference; Ex Vice Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania y Embajador ante Reino Unido y Estados Unidos

Asma Jahangir

Ex Presidenta del Colegio de Abogados de la Corte Suprema de Pakistan; ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad Religiosa o de Creencias

Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; ex Director General, Al Jazeera Network

Wim Kok

Ex Primer Ministro de los Países Bajos

Ricardo Lagos

Ex Presidente de Chile

Joanne Leedom-Ackerman

Ex Secretaria Internacional de International PEN; novelista y periodista, Estados Unidos

Sankie Mthembu-Mahanyele

Presidenta de Central Energy Fund, Ltd.; Ex Secretaria General Adjunta del Congreso Nacional Africano (ANC)

Lalit Mansingh

Ex Secretario de Relaciones Exteriores de la India, Embajador ante los Estados Unidos y Alto Comisionado ante el Reino Unido

Thomas R Pickering

Ex Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

Karim Raslan

Fundador y Director Ejecutivo de KRA Group

Paul Reynolds

Presidente y Director Ejecutivo, Canaccord Financial Inc.

Olympia Snowe

Ex Senadora de los Estados Unidos y miembro de la Cámara de Representantes

George Soros

Fundador, Open Society Foundations y Presidente, Soros Fund Management

Javier Solana

Presidente, CentroESADE para la Economía Global y Geopolítica; Miembro Distinguido, The Brookings Institution

Pär Stenbäck

Ex Ministro de Relaciones Exteriores y de Educación, Finlandia. Presidente del Parlamento Cultural Europeo

Jonas Gahr Støre

Líder del Partido Noruego de los Trabajadores, Ex Ministro de Relaciones Exteriores

Lawrence H. Summers

Ex Director del Consejo Económico Nacional de los Estados Unidos y ex Secretario del Tesoro de EEUU; Presidente emérito de la Universidad de Harvard

Wang Jisi

Miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Ex Rector, Escuela de Estudios Internacionales, Peking University

Wu Jianmin

Vicepresidente Ejecutivo, Instituto Chino de Innovación y Estrategia de Desarrollo; Miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China; Ex Embajador de China ante la ONU (Ginebra) y Francia

Lionel Zinsou

Presidente y Director Ejecutivo, PAI Partners

CIRCULO DEL PRESIDENTE

Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y pericia a Crisis Group.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
BP	Anónimos (5)	Reynold Levy
Investec Asset Management	Scott Bessent	Pierre Mirabaud
Shearman & Sterling LLP	Stephen & Jennifer Dattels	Ford Nicholson & Lisa
Statoil (U.K.) Ltd.	Andrew Groves	Wolverton
White & Case LLP	Frank Holmes	Maureen White

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
APCO Worldwide Inc.	Anónimo	Elliott Kulick
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward Bergman	David Levy
BG Group plc	David Brown & Erika Franke	Leslie Lishon
Chevron	Neil & Sandra DeFeo Family Foundation	Harriet Mouchly-Weiss
Equinox Partners	Neemat Frem	Ana Luisa Ponti & Geoffrey R. Hoguet
HSBC Holdings plc	Seth & Jane Ginns	Kerry Propper
Lockwood Financial Ltd	Rita E. Hauser	Michael L. Riordan
MasterCard	Geoffrey Hsu	Nina K. Solarz
Shell	George Kellner	Horst Sporer
Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.	Faisal Khan	VIVA Trust
		Stelios S. Zavvos

ASESORES SENIOR

Ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

Martti Ahtisaari Presidente emérito	Kim Campbell	Todung Mulya Lubis
George Mitchell Presidente emérito	Jorge Castañeda	Allan J. MacEachen
Gareth Evans Presidente emérito	Naresh Chandra	Graça Machel
Kenneth Adelman	Eugene Chien	Jessica T. Mathews
Adnan Abu-Odeh	Joaquim Alberto Chissano	Barbara McDougall
HRH Prince Turki al-Faisal	Victor Chu	Matthew McHugh
Hushang Ansary	Mong Joon Chung	Miklós Németh
Óscar Arias	Pat Cox	Christine Ockrent
Ersin Arıoğlu	Gianfranco Dell'Alba	Timothy Ong
Richard Armitage	Jacques Delors	Olara Otunnu
Diego Arria	Alain Destexhe	Lord (Christopher) Patten
Zainab Bangura	Mou-Shih Ding	Shimon Peres
Shlomo Ben-Ami	Uffe Ellemann-Jensen	Victor Pinchuk
Christoph Bertram	Gernot Erler	Surin Pitsuwan
Alan Blinken	Marika Fahlén	Cyril Ramaphosa
Lakhdar Brahimi	Stanley Fischer	Fidel V. Ramos
Zbigniew Brzezinski	Malcolm Fraser	
	Carla Hills	
	Swanee Hunt	
	James V. Kimsey	
	Aleksander Kwasniewski	