

COLOMBIA: ¿POR FIN LA PAZ?

Informe sobre América Latina N°45 – 25 de septiembre de 2012

Traducido del inglés

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. UNA GUERRA SIN VENCEDORES.....	2
A. ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO	2
B. LOS LÍMITES DE LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO	4
C. EL CONFLICTO INVISIBLE	6
III. FARC: SUPERVIVENCIA MILITAR, DESCOMPOSICIÓN POLÍTICA.....	10
A. COHESIÓN E IDENTIDAD	10
B. CAPACIDAD DE RECUPERACIÓN.....	12
C. DISTANCIAMIENTO DE LA SOCIEDAD	15
IV. OBSTÁCULOS PARA LA PAZ.....	18
A. RESISTENCIA POLÍTICA	18
B. EL EJÉRCITO	20
C. SUCESORES PARAMILITARES Y REDES INSTRUMENTALES.....	24
D. GUERRILLAS	26
V. LOS CIMIENTOS PARA UNAS CONVERSACIONES EXITOSAS.....	27
A. RESTRICCIÓN MILITAR, DIH Y GESTOS HUMANITARIOS	28
B. MANEJO DE LA DOBLE AGENDA POLÍTICA.....	30
C. APROPIACIÓN SOCIAL	31
VI. EL ROL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.....	34
VII. CONCLUSIÓN	35
ANEXOS	
A. MAPA DE COLOMBIA	36
B. TEXTO DEL “ACUERDO GENERAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”	37

COLOMBIA: ¿POR FIN LA PAZ?

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Después de décadas de negociaciones fallidas e intentos por derrotar militarmente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN), una solución política al conflicto más antiguo del hemisferio occidental puede estar a la vista. En octubre de 2012, y luego de un año de contactos secretos, se iniciarán en Oslo conversaciones de paz con las FARC, las cuales continuarán en La Habana y podrían extenderse al ELN. Parece haber una firme voluntad por alcanzar un acuerdo, en tanto el gobierno entiende no puede terminar el conflicto por medios puramente militares y las FARC, por su parte, parecen reconocer que la lucha armada les permite poco más que la mera sobrevivencia. Sin un cese del fuego que preceda a las conversaciones, ambas partes deben actuar con prudencia en el conflicto para producir mejoras inmediatas en la situación humanitaria. Así mismo, necesitarán equilibrar los requerimientos de unas negociaciones rápidas y discretas con aquellos derivados de la representatividad e inclusión en los diálogos. El gobierno y las guerrillas tienen la responsabilidad histórica de forjar un acuerdo, pero solo una fuerte apropiación social y política del proceso puede garantizar que éste conduzca a la paz duradera que ha sido esquiva por tanto tiempo.

Hay muchos desafíos pero, en términos generales, éstos son menos temibles que en las ocasiones previas. El escepticismo hacia las guerrillas es aún generalizado y hay oposición política a las conversaciones, expresada de manera más radical y fuerte por el expresidente Álvaro Uribe (2002-2010). Su discurso tiene un gran eco entre los terratenientes y otros poderosos actores regionales que tienen mucho en juego y una tendencia histórica a usar la violencia para defender sus intereses. Pero la gran mayoría de los colombianos respalda un proceso de paz y las principales fuerzas políticas lo han apoyado, a pesar de que un fracaso en alcanzar resultados de manera rápida puede avivar la resistencia política. Las fuerzas de seguridad están mejor alineadas con el liderazgo civil que en el pasado y están representadas en la mesa de negociación, lo que reduce el riesgo de fallas en la coordinación entre las agendas civil y militar, lo que terminó afectando los anteriores intentos de paz.

La dinámica más amplia del conflicto también favorece un arreglo político. Ninguna de las partes tiene posibilidades

de ganar solo a través de las armas y por ello ambas tienen incentivos sólidos para negociar. Las FARC están debilitadas en lo militar, pero una generación entera de sus líderes tiene posiblemente la última oportunidad para reivindicar décadas de lucha, en un acuerdo de paz que responda a algunos de los temas que dieron lugar a la insurgencia y que permita a las guerrillas participar en la construcción de la paz como actores políticos y sociales. El gobierno opera desde una posición de fuerza. Su ventaja militar, si bien no es decisiva, parece sin embargo irreversible; Santos, que es más sensible que su predecesor a los derechos de las víctimas, ha empezado a enfrentar problemas tales como el desarrollo rural, una preocupación directa de las guerrillas, y su administración ha reconocido la responsabilidad del Estado en algunos casos claves de violaciones de los derechos humanos. Tiene además frente a sí un actor razonablemente cohesionado con el cual tratar, evitando los problemas que podrían venir en un futuro si más años de fuerte presión militar provocaran el fraccionamiento de las FARC.

No obstante, el resultado no solo depende de la voluntad y habilidad negociadora de las partes. Después de 50 años de guerra de guerrillas, violaciones sistemáticas de los derechos humanos e indiferencia de ambos actores a la difícil situación de las zonas rurales, las comunidades en las regiones en conflicto han dejado de considerar a las guerrillas como defensores de sus intereses y han perdido la fe en la capacidad y voluntad del Estado para resolver sus problemas. Por ello, las negociaciones necesitan ser respaldadas por la activa participación y el apoyo de la sociedad civil, especialmente por las comunidades rurales e indígenas. Para sentar las bases de una paz duradera, las conversaciones necesitarán finalmente conducir a un proceso social más amplio destinado a enfrentar los problemas que afectan el campo, los cuales constituyen el telón de fondo del conflicto. Una paz duradera solo es posible si ésta se construye sobre la base de la rendición de cuentas, por parte de todos los actores en el conflicto, respecto a los numerosos y graves abusos cometidos. La comunidad internacional, representada durante las conversaciones principalmente por Noruega, Cuba, Venezuela y Chile, requerirá apoyar a Colombia a lo largo del proceso, incluyendo el momento en el que se deban enfrentar los desafíos de una sociedad post conflicto.

Los temores sobre las conversaciones de paz son tácticamente exagerados por sus opositores. Pero aquellos que promueven una solución política necesitan también manejar las expectativas con prudencia. Un acuerdo no eliminará la violencia y probablemente no convencerá a algunos miembros de las FARC de dejar las armas, especialmente a aquellos profundamente involucrados en el tráfico de drogas. Las amenazas significativas a la seguridad continuarán por parte de grupos armados ilegales provenientes de los paramilitares oficialmente desmovilizados y de otras bandas de crimen organizado. Asimismo, los problemas socioeconómicos que están a la base del conflicto tampoco se resolverán de la noche a la mañana. Pero terminar el conflicto con las guerrillas le daría a Colombia la mejor posibilidad para enfrentar estos desafíos. Crisis Group acompañará el proceso con análisis y recomendaciones sobre los puntos sustanciales de la agenda.

Diez años de intensa guerra contrainsurgente han debilitado significativamente la fuerza de combate de las guerrillas y las ha empujado a escondites rurales cada vez más remotos, lo que redujo sustancialmente el impacto sobre los grandes centros urbanos. Pero el conflicto aún cobra vidas diariamente, retrasa el desarrollo socioeconómico e impide la consolidación de una democracia verdaderamente incluyente y plural. El camino por delante no será corto ni fácil, pero Colombia no puede darse el lujo de desperdiciar esta oportunidad para la paz.

RECOMENDACIONES

Para promover un amplio apoyo social, político e institucional al proceso de paz y minimizar la influencia potencial de los saboteadores:

Al Gobierno de Colombia:

1. Asegurar la apropiación y apoyo efectivo del proceso de paz por parte de la sociedad civil, especialmente de las comunidades afectadas por el conflicto, en particular mediante:
 - a) la implementación rápida y eficaz de la agenda de reformas, con prioridad en la política de consolidación, la restitución de tierras y otras formas de reparación a las víctimas previstas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011; mejorar la protección de los líderes comunitarios, de los defensores de los derechos humanos y de los beneficiarios de restitución de tierras mediante mecanismos que sean consultados con ellos;
 - b) poner fin a la estigmatización y la persecución judicial del disenso político pacífico, aún el más radical; y
- c) promover la efectiva participación de la sociedad civil, bajo condiciones de inclusión, buena organización y seguridad, sobre todos los puntos de la agenda de negociación, como fue prometido en el pre-acuerdo del 26 de agosto; llegar activamente a las comunidades afectadas por el conflicto, a los pueblos indígenas y a las comunidades Afrocolombianas, en aplicación de sus derechos constitucionales a ser consultados; y asegurar la plena rendición de cuentas por las decisiones.
2. Involucrar a quienes tienen responsabilidad pública de tomar decisiones clave en el avance de las negociaciones, equilibrando la necesidad de alcanzar compromisos concretos con las FARC en la mesa de diálogo con el respeto por el proceso democrático, de forma tal que las instituciones apropiadas sean los foros principales para las decisiones de políticas relevantes.
3. Asegurar que cualquier acuerdo político conduzca a un proceso social de construcción de paz más amplio, cuyo objetivo sea el respeto de los derechos básicos y el abordaje de los problemas rurales de Colombia, en diálogo continuo con las comunidades locales.
4. Asegurar el apoyo de las fuerzas de seguridad, especialmente mediante:
 - a) la reducción de la incertidumbre judicial a través del fortalecimiento de la independencia, las capacidades y la imparcialidad de las cortes militares;
 - b) el inicio del debate sobre una eventual reforma del sector de seguridad y de mecanismos del post conflicto que proporcionen beneficios a los miembros de la fuerza pública que se desmovilice.
5. Reducir los riesgos de impunidad asegurando que todas las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) permanezcan en la jurisdicción civil y fortalecer los mecanismos de transferencia de los casos de la jurisdicción militar a las cortes civiles.
6. Incrementar los esfuerzos para combatir a los Nuevos Grupos Armados Ilegales (NGAI), incluyendo sus testaferros y sus redes corruptas, de una manera integral, particularmente dotando a las agencias de seguridad y justicia de recursos, capacidad e incentivos para investigar y enjuiciar el conjunto de los crímenes cometidos por los NGAI, empezando en las zonas afectadas por el conflicto armado.
7. Publicar, a través del Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia, información actualizada y constante sobre las principales variables del conflicto, de modo que se facilite el seguimiento objetivo de las hostilidades y su impacto humanitario durante las negociaciones.

Al Gobierno, a las Fuerzas Armadas y a las FARC:

8. Alcanzar un cese del fuego bilateral en una fase temprana de las negociaciones y, mientras tanto, a fin de producir alivio humanitario en las zonas de conflicto y minimizar el riesgo de desestabilización de las conversaciones de paz, ejercer inmediato control sobre las operaciones militares, y particularmente:
 - a) respetar el principio de distinción y, especialmente, las reglas de precaución y proporcionalidad en los ataques, como está establecido en el DIH consuetudinario. Esto implica abstenerse de utilizar la infraestructura civil, como las escuelas, para ocultar y conducir operaciones militares y adoptar todas las medidas posibles para evitar la violencia directa o indirecta en contra de los civiles;
 - b) garantizar y asegurar el acceso permanente de agencias humanitarias y de las instituciones públicas de servicios sociales a las áreas en conflicto, a fin de garantizar la salud, la alimentación y otros servicios básicos;
 - c) las FARC deben aceptar todos los estándares internacionales en la conducción del conflicto, incluyendo aquellos que prohíben el uso de menores, y progresivamente liberar a los menores que estén en sus fuerzas; por su parte, las fuerzas de seguridad no deberán usar más a menores para tareas de inteligencia y vigilancia y deberán hacer público este compromiso;
 - d) las fuerzas de seguridad deben restringir los bombardeos, en particular en áreas cercanas a viviendas civiles; reducir la fumigación aérea de cultivos de coca al mínimo posible; abstenerse de acciones que resulten en restricciones de movilidad para las comunidades; y proporcionar a las comunidades garantías explícitas que permitan la inevitable comunicación local con las FARC con propósitos humanitarios, reconociendo a la vez que estas acciones, otros contactos incidentales o la mera proximidad geográfica no convierte a miembros de la población civil en simpatizantes de la guerrilla;
 - e) las FARC deberán liberar inmediatamente a los secuestrados que estén todavía en su poder y proporcionar información acerca de quienes lo estuvieron anteriormente y cuyo paradero sea desconocido; detener los ataques con carros bomba y otros artefactos con efectos indiscriminados que impliquen riesgos significativos para los civiles; abstenerse de atacar fuentes de agua y de energía, así como a la infraestructura eléctrica y de realizar paros armados; y levantar todas las restriccio-

nes existentes para el acceso de los actores humanitarios.

A todas las partes en las negociaciones, incluyendo a los facilitadores internacionales:

9. Asegurar que las mujeres contribuyan efectiva y sustancialmente en todos los aspectos y elementos del proceso de paz, y comprometerse a cumplir con todas las normas internacionales relevantes, incluyendo aquellas consagradas por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad y textos asociados.

A la comunidad internacional, en particular a los mayores donantes incluyendo a los Estados Unidos y a la Unión Europea:

10. Fortalecer y renovar el apoyo político y financiero a las iniciativas destinadas a mejorar las condiciones humanitarias de la población afectada, incluyendo el desminado, el retorno de los desplazados, la reintegración y la reparación de las víctimas.
11. Mantener y, de ser posible, incrementar los niveles de financiamiento para los defensores de derechos humanos, iniciativas locales y regionales de paz y los programas de construcción de capacidades para los movimientos sociales y las ONG; y apoyar a la sociedad civil en su participación crítica, activa, autónoma y constructiva en el proceso de negociaciones y en la sociedad post conflicto.
12. Anunciar su voluntad de asistir con medios técnicos, financieros y de otro carácter cuando así sea requerido por las partes para la implementación de los acuerdos.

Bogotá/Bruselas, 25 de septiembre de 2012

COLOMBIA: ¿POR FIN LA PAZ?

I. INTRODUCCIÓN

Diez años después de finalizado el último intento serio de llegar a un acuerdo político con la guerrilla, el Presidente de Colombia Juan Manuel Santos, anunció el 4 de septiembre de 2012 un pre-acuerdo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)¹. Las partes se comprometieron a iniciar negociaciones con el objetivo de poner fin, de manera definitiva, a décadas de violencia, en una ceremonia formal en Oslo a principios de octubre. Después, se llevarán a cabo conversaciones directas y continuas en Cuba hasta llegar a un acuerdo final en el menor tiempo posible. Cuba y Noruega serán garantes de las negociaciones; Venezuela y Chile actuarán como acompañantes. La agenda comprende seis temas: desarrollo agrario integral; participación política; terminación del conflicto; solución del problema de las drogas ilícitas; víctimas; e implementación y seguimiento².

Este informe analiza la oportunidad actual de lograr un acuerdo político, así como los esfuerzos necesarios para que las negociaciones resulten exitosas y se prepare una paz duradera. A diferencia de previos intentos, hoy ambas partes tienen fuertes incentivos para negociar, pues parecen haber reconocido que la guerra no podrá decidirse solo por medio de las armas. La superioridad militar del Gobierno y la debilidad de las FARC aportan un horizonte más prometedor que el del último intento (1999-2002)³. Aunque podría decirse que el poder de los saboteadores ha disminuido desde entonces, la violencia sigue siendo un serio factor de riesgo. Pero el éxito no se alcanzará automáticamente; dado el historial de traumáticos fracasos en conversaciones de paz en Colombia, ambas partes deben tomar acciones para superar la importante resistencia política, construir confianza y movilizar un amplio apoyo

social, así como lidiar con el generalizado escepticismo sobre la voluntad de paz de la guerrilla. La comunidad internacional necesita apoyar significativamente tanto el proceso como el post-conflicto. En próximos informes se ofrecerán más análisis y recomendaciones sobre aspectos y temas específicos de las negociaciones.

Aún no está claro si el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el segundo movimiento guerrillero, se unirá al proceso ni bajo qué condiciones lo haría. Pero ha dado señales de su intención de participar en conversaciones de paz en repetidas ocasiones⁴. En su discurso del 27 de agosto de 2012 al confirmar la existencia de conversaciones exploratorias con las FARC, el Presidente Santos reconoció ese interés, y el pre-acuerdo invita a “otras organizaciones guerrilleras” a integrarse al proceso. Una negociación con ambos grupos probablemente tendría un mayor impacto inmediato sobre la violencia, pero Colombia tiene una tradición de acuerdos de paz parciales con grupos específicos.

La investigación de campo sobre la cual se basa este informe se efectuó en algunas de las zonas más afectadas por el conflicto, incluyendo a la región del Magdalena Medio y los departamentos del Cauca, Norte de Santander y Caquetá, e incluye una amplia gama de entrevistas con fuerzas de seguridad, funcionarios del Gobierno, comunidades locales, líderes religiosos y políticos, varias ONG, miembros de las FARC desmovilizados, entre otros.

¹ Para un análisis previo de las perspectivas de paz con las FARC, véanse los informe sobre América Latina de Crisis Group N°30, *Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia: jugar la carta correcta*, 26 de marzo de 2009 y N°1, *La esquivada búsqueda de la paz en Colombia*, 26 de marzo de 2002.

² Ver el texto completo del pre-acuerdo en el Anexo B.

³ Para una perspectiva general de conversaciones de paz previas con las FARC y otros grupos guerrilleros, véase Álvaro Villarraga Sarmiento (ed.), *Biblioteca de la paz*. cinco volúmenes (Bogotá, 2008).

⁴ Véase “Entrevista exclusiva al máximo comandante del ELN”, *Marcha*, 14 de septiembre de 2012. Véase también Luis Eduardo Celis, “El presidente Juan Manuel Santos y el ELN están muy lejos de una mesa de negociaciones”, *Semanario Virtual Edición no. 292*, 24 de febrero-1 de marzo de 2012; Nicolás Chamat y Emilia Frost, “Nueva ruta con el Eln: evitando los errores del pasado”, *Cien días No. 75*, Mayo-Julio de 2012, pp. 8-11; también de Crisis Group, Informe sobre América Latina N°2 *Colombia: perspectivas de paz con el ELN*, 4 de octubre de 2002; y Boletín N°16, *Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN?*, 11 de octubre de 2007.

II. UNA GUERRA SIN VENCEDORES

Tras una década de guerra intensa, la ventaja militar del Gobierno sobre las FARC parece irreversible. Por ende, la intensidad del conflicto ha disminuido a escala nacional y la lucha se ha replegado más profundamente a la periferia del país. El impacto sobre los grandes centros económicos y urbanos a lo largo de los valles de la región Andina es cada vez menor. Pero la derrota definitiva de la guerrilla en el campo de batalla es tan remota como la posibilidad de un colapso estructural que la dejase sin otra opción que rendirse. Esto no se debe a que el Gobierno no lo haya intentado por la vía militar, sino a la capacidad de la guerrilla de adaptarse a las circunstancias y a las limitaciones de la estrategia gubernamental, incluida la falta de avances en el restablecimiento del Estado de Derecho en las regiones en conflicto. El progreso real en el ámbito de la seguridad obtenido por Uribe ha hecho más fácil mirar hacia otro lado, mientras las comunidades de la periferia del país continúan fuertemente expuestas a la violación de los derechos humanos y de las normas humanitarias internacionales, y el esfuerzo bélico sigue siendo, si no insostenible, por lo menos muy costoso para todos los implicados.

A. ESTADO DEL CONFLICTO ARMADO

Las FARC alcanzaron su apogeo militar en 1998. En noviembre de ese año tomaron por un tiempo la ciudad de Mitú (capital del departamento suroriental del Vaupés). Esta captura fue precedida por una serie de resonantes victorias, incluida la destrucción en 1996 de la base militar de Las Delicias (Putumayo) y la derrota en 1998 de una unidad contra-guerrilla en El Billar (Caquetá). Estos ataques marcaron la culminación del proceso de fortalecimiento militar que estaba en desarrollo desde la séptima conferencia de las FARC (1982), en la cual adoptaron un plan estratégico para tomar el poder político. El grupo resaltó sus ambiciones agregando el calificativo de “Ejército del Pueblo” (EP) a su nombre y emprendió un aumento sin precedentes del número de combatientes, de 1.300 en 1982 a cerca de 16.980 en 2001⁵. El ataque a Mitú fue su intento más cercano por pasar de la guerra de guerrillas al combate convencional⁶.

Desde entonces, la correlación de fuerzas ha favorecido cada vez más al Gobierno, sobre todo a partir de la concertada ofensiva militar puesta en marcha durante la presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010). La prioridad de su Política de Seguridad Democrática (PSD) fue derrotar a la

guerrilla, rompiendo con la estrategia de solución del conflicto de los gobiernos desde la década de 1980 que había combinado presión militar con intentos de negociación⁷. El objetivo de la Operación Orión fue desalojar las milicias de las FARC y del ELN de la Comuna 13 de Medellín, en tanto que las Operaciones Libertad I y II frustraron los planes de la guerrilla de rodear Bogotá y restablecieron el control del Estado sobre las zonas urbanas, carreteras e infraestructura en Cundinamarca y otras zonas céntricas. El Plan Patriota (2003-2006), la mayor ofensiva en la historia de Colombia, desplegó 18.000 soldados en Caquetá, Meta, Putumayo y Guaviare para atacar los bloques oriental y sur, las estructuras más poderosas de las FARC.

Para desplegar esa fuerza, Uribe se apoyó en estructuras que fueron establecidas, en parte, antes de su presidencia. Desde finales de la década de 1990 hasta ahora, las fuerzas armadas han experimentado una reforma sin precedentes. Las estructuras de mando y control fueron optimizadas y el equipo modernizado, gracias en parte al apoyo del Plan Colombia, un multibillonario paquete de ayuda de los EE.UU., que también financió el entrenamiento⁸. Esto le aseguró superioridad aérea, una mayor capacidad de operación nocturna, y mejoró la movilidad, el tiempo de reacción y las operaciones de inteligencia⁹. Entre 1998 y 2002, las fuerzas armadas crecieron un 60 por ciento hasta alcanzar 132.000 efectivos, de los cuales unos 55.000 eran profesionales (en comparación con los 22.000 de cuatro años antes)¹⁰. Uribe continuó este proceso de fortalecimiento y, para el final de sus dos períodos, el número de efectivos militares y de la Policía Nacional sumaban

⁷ La formulación original de la PSD está en “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, Presidencia y Ministerio de Defensa, 2003. Le siguió la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) de 2007, que enfatizó la consolidación de las victorias territoriales al incrementar la presencia del Estado en las regiones en conflicto. En 2009, el Salto Estratégico modificó esto con el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT). Estas fueron evoluciones importantes de la política de seguridad de Uribe, pero sin romper con el énfasis original sobre el aspecto militar. Este informe alude a la PSD como estrategia general de Uribe y Santos; se hacen distinciones solo al discutir aspectos específicos como la estrategia de consolidación.

⁸ Entrevista de Crisis Group, alto oficial militar, Bogotá, 3 de febrero de 2012. En julio de 2000, el Presidente Clinton firmó la ley Plan Colombia. En 2002, el Congreso de los EE.UU. aprobó el uso de sus fondos en operaciones de contra-insurgencia, además de contra-narcóticos. Sin embargo, la implementación en zonas de cultivos ilícitos bajo fuerte influencia de las FARC implicó que el plan estuviese dirigido contra la guerrilla. El total de los recursos se acerca a los 7 billones de dólares

⁹ Andrés Villamizar, *Fuerzas militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar* (Bogotá, 2003), pp. 41-70.

¹⁰ Alejo Vargas Velásquez, *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas* (Medellín, 2010), pp. 191-192.

⁵ Daniel Pécaut, *Las FARC: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* (Bogotá, 2008), p. 106.

⁶ Véase Eduardo Pizarro Leongómez, *Las Farc, 1949-2011* (Bogotá, 2011), pp. 275, 292.

283.000 y 159.000 respectivamente¹¹. En 2003 se creó la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, fuerza élite contra la insurgencia, y Uribe también estableció comandos conjuntos para coordinar la acción del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea¹²; la coordinación entre la Policía y las fuerzas militares también fue mejorada.

Un cambio constitucional en 2005 posibilitó la candidatura y elección de Uribe para un segundo período de cuatro años, lo cual facilitó el afianzamiento del enfoque militar. Esto debilitó una vieja ventaja estratégica de las FARC. Durante más de 40 años, un comando estable había dado a la guerrilla una perspectiva de largo plazo. En cambio, la cohesión de la política militar había sufrido con el cambio de presidente cada cuatro años¹³. También se dio una mayor estabilidad política gracias a una disminución en la rotación de la jefatura militar. El Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) tuvo solo un comandante del Ejército y Uribe tres durante sus dos mandatos.

Esos avances dieron resultado. Las FARC fueron expulsadas de los departamentos centrales de la región Andina y perdieron su presencia urbana, así como el control de corredores estratégicos, viéndose forzadas a replegarse a escondites en zonas rurales cada vez más remotas. Más de 12.000 de sus miembros fueron dados de baja por las fuerzas de seguridad entre 2002 y mayo de 2009; otros 12.000 fueron capturados entre 2003 y 2009; y más de 17.000 se desmovilizaron entre 2002 y agosto de 2012¹⁴. El número de combatientes se redujo a unos 9.000 en 2012¹⁵. En consecuencia, el número de municipios expuestos a operaciones militares ofensivas de las FARC disminuyó de 377 (que venían de ser 1.100) en 2002 a 142 en 2010¹⁶.

¹¹ “Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática-PCSD”, Ministerio de Defensa, junio de 2010, p. 73.

¹² Véase Andrea Escobar, Nathalie Pabón y Laura Mendivil, “La actual reforma militar en Colombia: La renovación de las fuerzas armadas”, en Alejo Vargas Velásquez y Carlos Alberto Patiño Villa (eds.), *Reforma militar en Colombia: Contexto internacional y resultados esperados* (Medellín, 2006), pp. 206-211.

¹³ Eduardo Pizarro Leongómez, *Las Farc*, op. cit., pp. 284-285.

¹⁴ Cifras de asesinatos citadas en “Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston”, Asamblea General ONU, A/HRC/14/24/Add.2, 31 de marzo de 2010, p. 10; “Subversivos capturados por la Policía Nacional a nivel país, período del 1 de Enero año 2003 al 31 de Diciembre año 2009”, cifras entregadas a Crisis Group por la Dirección de Investigación Criminal – Policía Nacional e Interpol, 28 de febrero de 2012; “Presentaciones individuales voluntarias totales por años lapso 2002-2012”, Grupo atención humanitaria al desmovilizado, Ministerio de Defensa, 2012.

¹⁵ “El Gobierno calcula que las FARC tienen 9.000 integrantes”, *Semana*, 7 de septiembre de 2012. Se estima que actualmente el ELN cuenta con 2.000 hombres armados, ibid.

¹⁶ Camilo Echandía Castilla, “Situación actual de las FARC: Un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011)”, Fundación Ideas para la Paz, septiembre 2011, p. 30.

Al mismo tiempo, las fuerzas de seguridad ampliaron su presencia a lo largo del territorio. Para 2006, la Policía tenía presencia en todos los municipios, cuando en 2002 solo la tenía en 932¹⁷. Sin embargo, el control territorial en zonas periféricas sigue, en su mayoría, restringido a los centros urbanos. Los beneficios de la PSD se han reducido desde mediados del segundo período de Uribe, lo que se aprecia claramente a partir del incremento de las acciones militares de las FARC desde 2009. La guerrilla ha aprovechado las ventajas estratégicas ofrecidas por las vastas y deficientemente controladas fronteras con Venezuela y Ecuador, como la posibilidad de descansar, reequiparse y expandir sus negocios ilícitos, entre otras¹⁸. En 2008 se registraron 200 operaciones ofensivas de las FARC y éstas aumentaron a 479 en los primeros diez meses de 2011 y han mantenido un alto ritmo en 2012¹⁹. En consecuencia, esta guerrilla ha podido reconstruir parcialmente su fuerza en departamentos como Putumayo y Nariño²⁰. Asimismo, la PSD ha mostrado poca efectividad para expulsarla de sus bastiones tradicionales en los departamentos sur-orientales de Caquetá y Meta. En este último incluso han logrado acercarse de nuevo a algunos centros urbanos²¹. También hay informes de que las FARC han redoblado sus esfuerzos por recuperar territorio en los departamentos de Chocó, Caldas y Risaralda²².

Además, las FARC han avanzado en el manejo de artefactos explosivos improvisados (AEI) y carros bomba, algunos ahora detonados por teléfono²³. Ciertas operaciones, como la de enero de 2012 contra una estación de radar

¹⁷ “Seguridad Democrática, 2002-2010”, Policía Nacional de Colombia, n.d., p. 58.

¹⁸ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°40, *Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia*, 31 de octubre de 2011.

¹⁹ “Acciones de los grupos armados al margen de la ley por presunto responsable, departamento, municipio y mes a nivel nacional”, datos entregados a Crisis Group por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, agosto 2012. Estos datos están actualizados hasta octubre de 2011. Otros datos del centro de pensamiento Nuevo Arco Iris señalan un cuadro algo diferente pero no del todo incompatible. Según este, los ataques de las FARC aumentaron desde 2004 y se aceleraron en forma notoria desde 2008 hasta alcanzar en 2011 su nivel más alto en la última década. Véase Ariel Ávila, “Las FARC: la guerra que el país no quiere ver”, *Arcanos* No. 17 (2012), p. 37. “Primer trimestre 2012: persiste el deterioro de la seguridad”, Centro Seguridad y Democracia, Universidad Sergio Arboleda, 2012.

²⁰ Informe de Crisis Group, *Más allá de las ganancias fáciles*, op. cit.

²¹ Este es el caso, por ejemplo, de Mapiripán (Meta). Entrevista de Crisis Group, analista, Villavicencio, 7 de marzo de 2012.

²² Juan Carlos Monroy Giraldo, “Farc y Eln quieren recuperar poder en Chocó y Risaralda”, *El Colombiano*, 23 de enero de 2012.

²³ Entrevistas de Crisis Group, ONG, Cúcuta, 14 de marzo de 2012; policía, Cúcuta, 15 de marzo de 2012.

en El Tambo (Cauca), han sido realizadas con bastantes efectivos. Pero eso no significa que las FARC hayan recuperado la iniciativa. Muchas de sus operaciones son en principio defensivas, para proteger sus líderes, contener, desgastar o distraer las tropas del Gobierno con el uso de minas. El número de sus operaciones ofensivas, como ataques a infraestructura o puestos militares o de policía, sigue siendo menor que el de hace una década. Es probable que la disminución en el número de combates iniciados por el Ejército desde 2007, refleje la reducción de presencia y efectivos de las FARC y no una disminución en el esfuerzo del Gobierno²⁴. Para invertir el equilibrio estratégico, el grupo tendría que debilitar la superioridad aérea del Gobierno. Se sospecha que ha tratado de comprar misiles tierra-aire, pero éstos no se han visto en combate. La guerrilla se atribuyó la caída de un avión Tucano de la Fuerza Aérea en julio de 2012, pero eso no ha sido probado y es negado por el Gobierno²⁵.

Como ministro de defensa responsable de la PSD bajo Uribe, Santos ajustó la estrategia de seguridad sin alterar su dirección fundamental. A principios de 2012, las autoridades cambiaron el enfoque militar, y pasaron de perseguir objetivos individuales de alto valor al dismantelar las unidades militares y financieras más importantes de las FARC²⁶. Como parte de este enfoque, el Gobierno creó varias fuerzas de tarea conjunta para aumentar la presión en zonas de retaguardia de las FARC como Arauca y Catatumbo. Empero, esos cambios, como incluso algunos miembros del Ejército lo reconocen, han servido más que todo a un propósito de relaciones públicas al demostrar que, a pesar de la cambiante dinámica del conflicto, los altos mandos aún tienen la iniciativa y el control de la situación²⁷.

La PSD ha contenido y reducido la insurgencia pero no la ha derrotado. A pesar de importantes triunfos, Colombia sigue atascada en un “equilibrio catastrófico de fuerzas contendientes”, marcado por la incapacidad de las partes para alcanzar una victoria decisiva²⁸. A menos que lo rompa una solución negociada, es probable que este equilibrio se mantenga, por lo menos, en el mediano plazo. Los funcionarios, cada vez más, así lo reconocen y el Gobierno ha diversificado sus opciones para resolver el conflicto. Por iniciativa de la administración Santos, el Congreso aprobó en 2012 el Marco Legal para la Paz, una reforma cons-

titucional dirigida específicamente a proveer mecanismos legales y jurídicos para facilitar nuevas negociaciones²⁹.

B. LOS LÍMITES DE LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO

El Gobierno sostiene que la intensificación del conflicto en algunas regiones no fue más que el último acto de la guerrilla una vez que el Ejército penetró sus últimos escondites. Eso no es muy convincente, dado el aumento gradual de la actividad militar de las FARC a lo largo de los años. Más concretamente, cuatro factores han reducido notoriamente la efectividad de la PSD. Primero, las FARC han podido adaptarse a la presión militar. En 2008 el Plan Renacer, implementado bajo Alfonso Cano, líder de las FARC entre 2008 y 2011, marcó el regreso a las tácticas de la guerra de guerrillas, lo cual incluyó un aumento en el uso de francotiradores, minas antipersonales y otros explosivos por parte de unidades móviles más pequeñas para evitar la lucha y detener el avance del Ejército. La inversión en aparatos de comunicación y armas se orientó a mejorar la inteligencia y hacer frente a la presión aérea. Cano mejoró el rol y el equipo de la red de milicias urbanas, abogó por el fortalecimiento de los lazos de las FARC con movimientos sociales y revivió su trabajo a nivel internacional.

En segundo lugar, la PSD afronta disyuntivas estratégicas cada vez más profundas. Las fuerzas de seguridad deben sopesar cómo reconciliar las misiones de protección a la infraestructura con las de recuperación de territorio. Con el auge de la industria petrolera y minera la labor de proteger carreteras, instalaciones y campos petroleros en los departamentos de Arauca y Putumayo absorbe buena parte de la capacidad militar y limita las posibilidades ofensivas. Entre los militares existe la preocupación de que el auge minero ocupe aun más recursos en un momento en el que las fuerzas de seguridad se preparan para asumir responsabilidades adicionales en el contexto de los esfuerzos para devolver a las víctimas las tierras despojadas por grupos armados ilegales, incluidos los paramilitares. El costo de oportunidad no es bajo. En varias regiones del sur, aparentemente, algunas ganancias en el ámbito de la seguridad se perdieron cuando las tropas pasaron a nuevos teatros del conflicto abiertos por la guerrilla. Fuentes internas también reportan problemas estratégicos de coordinación

²⁴ Echandía, “Situación actual de las FARC”, op. cit., p. 9.

²⁵ Véase “Así tumbamos el Supertucano”, FARC-EP, 17 de julio de 2012.

²⁶ Véase Luis Jaime Acosta y Jack Kimball, “Exclusive: Colombia revamps war plan against guerrillas”, Reuters, 17 de febrero de 2012; “La nueva estrategia contra las FARC”, *Semana*, 25 de febrero de 2012.

²⁷ Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango del Ejército Bogotá, 31 de enero de 2012.

²⁸ Gonzalo Sánchez, *Ensayos de historia social* (Bogotá, 1984), p. 218; también Leongómez, *Las FARC*, op. cit., p. 293.

²⁹ Esta enmienda constitucional ha generado preocupación entre activistas de derechos humanos colombianos y extranjeros, así como en parte de la comunidad diplomática, por su impacto sobre la rendición de cuentas por graves violaciones a los derechos humanos y el DIH. Véase también carta de Crisis Group al Senador Luis Fernando Velasco Chávez leída en audiencia pública del Senado, “Referencia: Acto Legislativo 14 Senado – 94 Cámara”, 1 de junio de 2012.

pues “los comandantes solo piensan en su propio teatro de operaciones”³⁰.

En tercer lugar, el fortalecimiento de la guerrilla también refleja el fracaso en construir plenamente la legitimidad social del Estado y en vigorizar la capacidad de las instituciones civiles en zonas de conflicto. Las FARC disfrutaron su mejor momento cuando el Estado se sumió en una crisis profunda durante la administración Samper (1994-1998) enlodada por acusaciones de que la campaña electoral del presidente había sido financiada por el cartel de droga de Cali. Bajo Uribe, las ejecuciones extrajudiciales, la evidencia de una infiltración generalizada del paramilitarismo en la política local y nacional y el abuso de la agencia presidencial de inteligencia DAS para espiar políticos y jueces de la oposición, minaron aun más la legitimidad del Estado, dándole más terreno al discurso político de las FARC³¹.

El Gobierno ha sido consciente de la necesidad de extender la presencia del Estado de Derecho para debilitar el apoyo social a las FARC. Su principal instrumento es la Política de Consolidación, lanzada en 2007 y formalizada en 2009 bajo Uribe³². Esta cuenta con un enfoque secuencial: primero se establece el control militar de las zonas en conflicto, luego se establece la autoridad civil y por último se fortalecen los servicios públicos y el desarrollo económico. Se supone que en la medida en que se debiliten las amenazas a la seguridad, las instituciones civiles tomen, de manera gradual, la dirección.³³ Sin embargo, todo lo anterior permanece como una promesa en buena parte incumplida.

Los esfuerzos se han concentrado principalmente en dos de las quince regiones focales originales –La Macarena y los Montes de María– y el Ejército es aún el actor dominante³⁴. El hecho de que los soldados lleven a cabo misiones humanitarias o construyan carreteras, se ha justificado como una necesidad de seguridad y una medida para construir confianza, pero eso también expone a las comunidades a represalias por parte de las FARC; y los soldados, por su

parte, se contrarían pues piensan que se les deja todo a ellos y que el Estado no los apoya³⁵. Santos ha revisado la política, le creó su propia estructura administrativa y redujo el número de zonas con prioridad, pero para junio de 2012, las dinámicas de zonas críticas como el Catatumbo o San Vicente del Caguán no habían cambiado de manera significativa³⁶.

La debilidad o ausencia de instituciones judiciales y de policía que funcionen de manera efectiva también se ha vuelto un verdadero obstáculo en el manejo de la guerra, hecho agravado por el uso cada vez más frecuente de las milicias en roles de combate por parte de las FARC³⁷. Dichas milicias son miembros de las FARC vestidos de civil que operan en las comunidades. Originalmente, éstas tenían un rol de soporte, proveer información sobre movimientos de tropas y dar apoyo logístico, pero se están involucrando cada vez más en operaciones militares como lanzamiento de bombas o distracción de las fuerzas de seguridad con ataques de francotiradores³⁸. Por ejemplo, se dice que jugaron un papel importante en recientes ataques perpetrados en Norte de Santander³⁹. El combate a las milicias plantea problemas legales y operativos por la dificultad de distinguirlas de la población civil no combatiente. Eso restringe la acción de la fuerza militar⁴⁰. Las milicias pueden ser mejor manejadas por las acciones de la policía, la inteligencia y el aparato judicial, pero esto también puede poner en riesgo a civiles que estén cooperando⁴¹.

En cuarto lugar, se empieza a evidenciar una contradicción entre las metas de seguridad y algunas políticas económicas más amplias. En particular, la expansión de industrias

³⁰ Entrevistas de Crisis Group, oficiales de alto rango del Ejército en retiro, Bogotá, 27 de enero; alto funcionario del Ejército, Bogotá, 7 de febrero de 2012. Fuerzas de seguridad deben proteger víctimas y líderes sociales del proceso de restitución de tierras. Véase Sección V.A.

³¹ Véase también Daniel Pécaut, *Las FARC*, op. cit., pp. 175-177. DAS es el acrónimo del Departamento Administrativo de Seguridad.

³² Directiva Presidencial No. 01/2009, 20 de marzo de 2009.

³³ “Reporte Ejecutivo. Plan Nacional de Consolidación”, CCAI, 2010, pp. 10-11.

³⁴ Crisis Group, Informe sobre América Latina N°34, *Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto*, 13 de octubre de 2010, pp. 10-12. Véase también “Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial”, Fundación Ideas para la Paz, septiembre de 2011.

³⁵ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Cauca, 14 de enero de 2012.

³⁶ Entrevistas de Crisis Group, analista, Cúcuta, 13 de marzo de 2012; analista, Cúcuta, 15 de mayo de 2012; funcionario de gobierno local, San Vicente del Caguán, 20 de febrero de 2012; ONG, Florencia, 8 de junio de 2012. Véase también Informe de Crisis Group, *Más allá de las ganancias fáciles*, op. cit., pp. 9, 24-26. La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial esta vinculada al recién creado Departamento para la Prosperidad Social, sucesor de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional.

³⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario militar de alto rango, Bogotá, 27 de enero de 2012.

³⁸ Entrevistas de Crisis Group, miliciano de las FARC desmovilizado, 2012; analista, Popayán, 12 de enero de 2012; ONG, Florencia, 8 de junio de 2012. Véase también Román Ortiz, “Una ‘tercera fase’ contra las FARC”, *El Espectador*, 13 de agosto de 2011.

³⁹ Entrevista de Crisis Group, policía, Cúcuta, 12 de marzo de 2012.

⁴⁰ Véase discusión sobre cómo afecta esto a la aplicación del DIH en Colombia, “Interview with Sergio Jaramillo Caro”, *International Review of the Red Cross*, vol. 90, no. 872 (2008), pp. 823-833.

⁴¹ Echandía, “Situación actual de las FARC”, op. cit., p. 26.

extractivas, en parte debido al mejoramiento de las condiciones de seguridad bajo la PSD, ha demostrado ser contraproducente para la solución del conflicto. Dichas actividades económicas se han convertido en fuente de ingresos de todos los grupos armados ilegales, incluidas las FARC, principalmente por medio de la extorsión. Dada su naturaleza ilegal, no hay evidencia directa de los pagos, pero los ataques contra los sectores minero y petrolero aparentemente motivados por el no pago de extorsión están en aumento⁴². Las FARC han atentado reiteradamente contra las vías férreas del Cerrejón, la mina de carbón más grande, y oleoductos como el Transandino y el de Caño Limón-Coveñas han vuelto a ser blancos frecuentes⁴³. A pesar de la protección militar, las FARC han atacado repetidamente camiones que llevan petróleo desde San Vicente del Caguán e incluso ocasionaron un paro en la producción⁴⁴. Los riesgos de secuestro han aumentado para los trabajadores petroleros⁴⁵. Todo esto resulta costoso no solo para las compañías petroleras y el Estado⁴⁶. Los ataques a oleoductos también causan sustanciales daños ambientales, además de daños sociales y económicos colaterales como la contaminación de las aguas⁴⁷.

⁴² Entrevistas de Crisis Group, trabajador social, San Vicente del Caguán, 20 de febrero de 2012; ONG, Florencia, 8 de junio de 2012. Esto también es sugerido por un comentario de Alejandro Martínez, presidente de la Asociación Colombiana del Petróleo, en el sentido de que las compañías que rehúsen pagar extorsión serían “fuertemente atacadas”. “Petroleras piden al Gobierno que refuercen seguridad ante aumento de ataques guerrilleros”, Caracol Radio (en línea), 5 de julio de 2012.

⁴³ Véase “Primer trimestre 2012: persiste el deterioro de la seguridad”, op. cit.

⁴⁴ John Montaña, “Parálisis petrolera en Caquetá deja pérdidas millonarias”, *Portafolio*, 10 de julio de 2012.

⁴⁵ En 2011, las FARC secuestraron 23 trabajadores petroleros en Vichada y tres ciudadanos chinos en Caquetá. En julio de 2012, cinco personas murieron y dos resultaron heridas en un ataque de las FARC a la infraestructura petrolera en Puerto Caicedo (Putumayo).

⁴⁶ Los ataques forzaron a Ecopetrol, la mayor productora de petróleo de Colombia, a reducir sus metas de producción en julio de 800.000 barriles por día (bpd) a 780.000 bpd. Heather Walsh, “Ecopetrol cuts 2012 output target on rebel attacks”, Bloomberg, 30 de agosto de 2012. En julio de 2012, la producción promedio de crudo fue de 929.201 bpd, muy por debajo de la meta de un millón de bpd que tenía el gobierno, un déficit debido, por lo menos en parte, a los continuos ataques. “En julio de 2012, la producción promedio de crudo en Colombia se ubicó en 929.201 barriles por día”, Sistema informativo del Gobierno, 9 de agosto de 2012. Véase también Juan Carlos Monroy Giraldo, “Ataques frustran meta del millón de barriles de crudo”, *El Colombiano*, 8 de julio de 2012.

⁴⁷ Los derrames de crudo no son el único daño ambiental inducido; a éste se suman la presencia de grupos armados en parques naturales y la contaminación de suelos y aguas causada por la producción de drogas. Elsie Garfield y Jairo Arboleda, “Violence, Sustainable Peace, and Development”, en Marcelo

Las comunidades locales no están convencidas de que la estrategia económica basada en los sectores extractivos les sea favorable. El Gobierno considera los proyectos de minería como una “locomotora” económica, pero los niveles de conflicto social han aumentado en varias zonas donde existen, junto con la preocupación por el uso de la tierra y el daño ambiental. La reciente intensificación del conflicto en el Cauca, por ejemplo, coincide con la solicitud por parte de compañías mineras de 1.200 licencias que se dice podrían cubrir más de la mitad del territorio de ese departamento⁴⁸. Esto tiene repercusiones directas sobre la confrontación con las FARC, pues crea situaciones complejas y difíciles de manejar que la guerrilla busca aprovechar alegando que defiende los intereses de la comunidad⁴⁹.

C. EL CONFLICTO INVISIBLE

La PSD ha reducido el impacto humanitario y económico del conflicto. Los secuestros han disminuido de 3.572 casos registrados en 2000 a 305 en 2011. La tasa de homicidios es de 32 por cada 100.000 habitantes, la más baja en décadas. A escala nacional, el impacto del conflicto sobre la población civil ha disminuido, pasando de un promedio diario de víctimas civiles de 9,5 entre julio de 2001 y junio de 2002 a 3,5 en el mismo período de 2009-2010⁵⁰. El crecimiento económico se ha incrementado y la inversión extranjera directa (IED), más que todo en el sector primario, ha alcanzado niveles sin precedentes. Esto podría reivindicar la preocupación de Uribe por reparar la “confianza inversionista”, aunque posiblemente la fuerte demanda internacional de materias primas o *commodities* explique mejor el auge de la inversión. Todo esto contribuye a la popularidad de la PSD pero también facilita pasar por alto que el estilo de la lucha guerrillera de las FARC y la forma como se han producido los enfrentamientos han continuamente degradado un conflicto cuyo impacto es mayormente absorbido por comunidades en zonas marginadas, volviéndolo cada vez más invisible, al menos en los centros urbanos.

El desplazamiento interno sigue siendo la manifestación más dramática de la tragedia humanitaria. A finales de 2011, Colombia tenía oficialmente unas 3,9 millones de personas en situación de desplazamiento interno; uno de

M. Guigale, Olivier Lafourcade, Connie Luff (eds.), *Colombia: The Economic Foundation of Peace* (Washington, 2003), p. 49.

⁴⁸ Fernanda Espinosa Moreno, “Las razones detrás del conflicto en el Cauca”, Nuevo Arco Iris, blog, 14 de julio de 2012.

⁴⁹ Entrevistas de Crisis Group, ONG, Florencia, 16 de febrero de 2012; analista, Cúcuta, 13 de marzo de 2012; Pastoral Social, Cúcuta, 14 de marzo de 2012.

⁵⁰ “Ejecuciones extrajudiciales, homicidios sociopolíticos y desapariciones forzadas”, Comisión Colombiana de Juristas, marzo de 2012.

los índices más altos del mundo⁵¹. El impacto de la PSD sobre la dinámica del desplazamiento es ambiguo. Después de un pico a nivel nacional en el 2002 con más de 460.000 desplazados, los nuevos casos bajaron a 240.000 en el 2004, pero volvieron a subir a 339.000 en 2007. Desde entonces el desplazamiento ha disminuido nuevamente a 133.000 nuevos casos en 2010, el nivel más bajo desde 2000 según el Gobierno. Esta mejora, sin embargo, no se ha producido de igual manera en todo el país. No todos los desplazamientos son causados por las FARC o por los esfuerzos por combatir la guerrilla. Sin embargo, el fracaso de la PSD en mitigar la dinámica del conflicto en regiones periféricas es claro, lo cual se hace evidente por medio de las tasas de desplazamiento de 2011 en departamentos como Caquetá (1.778 expulsiones por cada 100.000 habitantes), Chocó (1.463), Guaviare (1.274) y Nariño (1.299), todas cuatro veces por encima del promedio nacional (311)⁵². En 44 de los 100 municipios con el número más alto de desplazamientos en 2010, se aplica la política de consolidación⁵³.

Las ejecuciones extrajudiciales también han sido un problema grave. Según la organización de derechos humanos CINEP, el número de víctimas aumentó de nueve en 2001, a 244 en 2006 y a 388 en 2007⁵⁴. La PSD ha sido en parte responsable de ello, al incrementar la presión para producir resultados contra la guerrilla⁵⁵. Dichas muertes han disminuido desde 2007, tras la introducción de una política integral del Ministerio de Defensa bajo la cual las fuerzas de seguridad son guiadas por un detallado manual de operaciones y asesores jurídicos. Se dice que inspectores militares apoyan la planeación de las operaciones y el cumplimiento de las reglas.⁵⁶ El fin de una impunidad generalizada y una acción judicial más fuerte en los tribunales civiles también han sido elementos disuasivos. Hasta junio

de 2012, unos 1.800 miembros de las fuerzas de seguridad habían sido acusados de 2.984 homicidios⁵⁷. Pero el problema no ha desaparecido. En 2010 y 2011 se registraron doce y diecisiete falsos positivos respectivamente⁵⁸.

En parte debido a una fuerte presión internacional y a la condicionalidad de la ayuda internacional, las fuerzas de seguridad han avanzado en el respeto de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), entre otros, mediante el establecimiento de unidades de derechos humanos en las fuerzas armadas y el Ministerio de Defensa, amplia capacitación sobre DIH e instrucciones sobre la forma de conducir operaciones. Pero todavía son frecuentes las violaciones de principios básicos y las comunidades corren el riesgo de ser arrastradas a la confrontación. En las zonas del conflicto, la infraestructura civil está expuesta a ataques armados. Escuelas, hospitales y casas se convierten en blanco de ataques de la guerrilla porque los soldados los usan para esconderse o hay fuerzas de seguridad estacionadas cerca⁵⁹. La guerrilla sigue reclutando menores y frecuentemente usa civiles, incluidos menores, en tareas de inteligencia, lo cual también hacen las fuerzas de seguridad⁶⁰.

⁵¹ Las cifras no oficiales, sin embargo, son mucho más elevadas. Según Codhes, ONG local, entre 1985 y 2011 se produjeron más de 5.4 millones de desplazamientos. “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada: la situación en 2011”, Codhes, marzo de 2012.

⁵² Todos los datos de desplazamiento provienen de “Desplazamiento forzado (por expulsión) a nivel nacional, por departamento y municipios, 1997-2011”, conjunto de datos suministrados a Crisis Group por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, agosto de 2012. Tasas de desplazamiento calculadas con estimados de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

⁵³ “¿Consolidación de qué?”, Codhes, marzo de 2011, p. 28.

⁵⁴ “Colombia, Deuda con la humanidad II: 23 años de falsos positivos (1988-2011)”, CINEP/PPP, 2011, p. 326.

⁵⁵ Esto lo están reconociendo ahora algunos jefes militares que sirvieron bajo Uribe. Entrevista de Crisis Group, militares de alto rango en retiro, Bogotá, 27 de enero de 2012.

⁵⁶ Véase Informe de Crisis Group, *Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto*, op. cit., pp. 3-4.

⁵⁷ Cifras de la Procuraduría General de la República (PGR) citadas en Adriaan Alsema, “Colombia’s security forces investigated for 3,000 extrajudicial killings”, Colombia Reports, 13 de agosto de 2012.

⁵⁸ “Colombia, Deuda con la humanidad II”, op. cit, p. 326. El término “falsos positivos” designa a civiles ejecutados por fuerzas de seguridad que posteriormente son declarados como guerrilleros muertos en combate. Véanse antecedentes en Crisis Group, Boletín Informativo sobre América Latina N°21, *Dos pasos complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia*, 25 de mayo de 2009, pp. 8-12.

⁵⁹ Entrevistas de Crisis Group, analista, Popayán, 12 de enero de 2012; líder social, Popayán, 12 de enero de 2012; organización humanitaria, Cúcuta, 13 de marzo de 2012; analista, Cúcuta, 15 de mayo de 2012.

⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, líder indígena, Santander de Quilichao, 13 de enero de 2012. Entre enero de 2009 y agosto de 2011, se reportó reclutamientos de menores y amenazas por parte de las FARC en 121 municipios en 22 de los 32 departamentos del país. Las FARC no son el único grupo armado que recluta niños. Un informe reciente de la ONU calificó de “generalizado y sistemático” el reclutamiento y uso de niños por parte de grupos armados no estatales. “Report of the Secretary General on children and armed conflict in Colombia”, Consejo de Seguridad, S/2012/171, 21 de marzo de 2012, para. 14; cifras de reclutamiento de menores por las FARC tomadas de para. 16. Según otro informe reciente, no menos de cuatro de cada diez miembros de las FARC fueron reclutados siendo niños y el número total de los que han sido reclutados por grupos ilegales asciende a 18.000. Natalia Springer, “Como corderos entre lobos”, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, septiembre de 2012.

Todo esto hace que ganarse los corazones y las mentes de los ciudadanos, una misión propagada por el Ministerio de Defensa, se convierta en una tarea tremendamente difícil. En las regiones en conflicto, los locales a menudo perciben a la Policía como una amenaza y no como una protección: los ataques han forzado a los civiles a pernoctar en casas distantes de las estaciones de policía, a menudo ubicadas en los centros urbanos de los municipios⁶¹. En varios lugares, las comunidades han pedido la reubicación de las estaciones de policía o el retiro de las fuerzas de seguridad⁶². Los esfuerzos de las fuerzas de seguridad por recuperar territorio han llevado a una competencia por la lealtad y cooperación que expondría a las comunidades a los riesgos derivados de un fuego cruzado. Usualmente las FARC prohíben a las comunidades en territorios bajo su influencia que interactúen con las fuerzas de seguridad. A los civiles se les prohíbe, entre otras cosas, servir de guías o ingresar a instalaciones de la Policía o el Ejército⁶³. La colaboración con las fuerzas de seguridad, a menudo presentes solo temporalmente, conlleva el riesgo de graves represalias, en tanto que la negativa a cooperar con las autoridades a menudo lleva a la estigmatización de individuos y comunidades enteras por parte de las mismas autoridades⁶⁴.

En regiones como Arauca, Caquetá, Norte de Santander y el Magdalena Medio, líderes comunitarios y defensores de derechos humanos han sido detenidos acusados de colaboración con la guerrilla, a veces con pruebas escasas o fabricadas⁶⁵. En Caquetá, las comunidades reportan que las fuerzas de seguridad han bloqueado el transporte de alimentos, medicamentos y otros bienes a zonas rurales, argumentando que están destinados a la guerrilla o que van

a ser utilizados en la producción de drogas⁶⁶. La población de San Vicente del Caguán, municipio que fue el centro de las malogradas conversaciones bajo el Presidente Pastrana, se queja de que todavía se les señala en cada retén militar⁶⁷. No es de extrañar, pues, que la militarización de territorios, que sigue siendo la estrategia predominante del Gobierno contra la insurgencia, sea recibida con escepticismo por autoridades y comunidades locales.

Cada vez más, las FARC utilizan bombas artesanales imprecisas (*tatucos*), cilindros bomba y otros AEI; lo cual justifican aduciendo falta de armamento más sofisticado⁶⁸. También recurren de manera cada vez más frecuente a las minas, a menudo para bloquear el avance del Ejército o proteger sembrados de coca y laboratorios de drogas. Los incidentes que involucran el uso de los AEI, minas anti-personales (plantadas por las FARC, y en menor grado por el ELN), y municiones sin explotar (MUSE) alcanzaron un máximo en 2011 con 18.386 eventos. Entre 1990 y julio de 2012 resultaron muertos o heridos 22.437 civiles en este tipo de incidentes, más del 84 por ciento de estas víctimas fueron ocasionadas desde 2002; en el mismo período 38.317 soldados también resultaron heridos o muertos en ese tipo de incidentes. En 2011, los departamentos más afectados fueron Caquetá (38 víctimas civiles por cada 100.000), Arauca (22), Putumayo (diecinueve) y Nariño (quince), de manera que se resalta de nuevo la concentración del conflicto en zonas marginadas⁶⁹.

Las FARC aun retienen suficiente control territorial en sus bastiones para prohibir o restringir severamente, de manera temporal, el libre tránsito de la población local a través de los llamados paros armados. No hay datos acerca de la frecuencia de estos paros, pero éstos son recurrentes en Arauca (la cual también es una región central del ELN), Putumayo y Chocó⁷⁰. Esos paros ocasionan dificultades económicas pues interrumpen u obstruyen el acceso a los

⁶¹ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Cúcuta, 15 de marzo de 2012.

⁶² Entrevistas de Crisis Group, analista, Popayán, 12 de enero 2012, organización humanitaria, Cauca, 13 de enero de 2012; organismo estatal, Cúcuta, 13 de marzo de 2012; analista, Cúcuta, 13 de marzo de 2012.

⁶³ "Recomendaciones a la población civil", Estado Mayor de las FARC-EP, marzo de 2012.

⁶⁴ Entrevistas de Crisis Group, defensor de derechos humanos, Barrancabermeja, 9 de febrero de 2012; organismo estatal, Florencia, 16 de febrero de 2012, líder comunitario, San Vicente del Caguán, 21 de febrero de 2012. Un alcalde en el Cauca dijo, "Las FARC han estado aquí 30 años, y el día que los militares llegaron, empezaron a tratarnos como guerrilleros".

⁶⁵ Entrevistas de Crisis Group, defensores de derechos humanos, Barrancabermeja, 8-9 de febrero de 2012; líder comunitario Cartagena del Chairá, Florencia, 24 de febrero de 2012. "International Verification Mission on the Situation of Human Rights Protection in Colombia, November 28 to December 2, 2011", U.S. Office on Colombia and Latin America Working Group Education Fund, julio de 2012, pp. 24-27.

⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, San Vicente del Caguán, 21 de febrero de 2012.

⁶⁷ Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad de San Vicente del Caguán, 20-23 de febrero de 2012.

⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, líder indígena, Popayán, 13 de enero de 2012.

⁶⁹ Todos los datos del párrafo son de "Eventos por MAP, AEI y MUSE Nacional, por departamento y municipio". "Víctimas civiles por MAP, AEI y MUSE. Nacional, por departamento" y "Víctimas militares por MAP, AEI y MUSE. Nacional, por departamento", banco de datos suministrados a Crisis Group por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, agosto de 2012. Tasas de víctimas calculadas con estimados de población del DANE.

⁷⁰ Algunos de estos eventos tienen motivaciones tácticas; otros sirven para demostrar poder en fechas simbólicamente importantes como aniversarios. Véase "Mantienen FARC paro armado por aniversario de muerte de 'Raúl Reyes'", Notimex, 2 marzo de 2012.

mercados. También llevan al confinamiento de las comunidades en las zonas en conflicto, dificultando el acceso a servicios públicos y a apoyo humanitario. La asistencia de los niños a la escuela también se ve afectada.

Todas las partes del conflicto cometen actos de violencia sexual. Las estadísticas son escasas y de un valor limitado, debido a que todos los casos y / o las identidades y circunstancias no son reportados. Según datos oficiales del Instituto de Medicina Legal, los casos han aumentado casi de manera constante entre 2002, cuando se registraron 14.421 eventos y 2011, cuando se investigaron 22.597. La violencia sexual, como otras formas de violencia, no se puede separar totalmente del conflicto, pero solo una parte relativamente pequeña del número de casos conocidos parece provenir de acciones por parte de actores del conflicto, e incluso en esos casos el vínculo directo con el conflicto no es claro. Según el Instituto, en 2011 44 mujeres y tres hombres fueron abusados por miembros de las fuerzas armadas y de la Policía, y un hombre y dos mujeres por la guerrilla⁷¹. Esto sugiere que de conformidad con sus reglas internas y, a diferencia de los paramilitares y los NGAI, la guerrilla no parece usar la violación como una táctica sistemática⁷². Sin embargo, las prácticas de esclavitud sexual y aborto forzado violan los derechos de las mujeres miembros de las FARC en una magnitud aun desconocida.

La intensificación de las confrontaciones en zonas marginadas del país ha golpeado de una manera particularmente fuerte a las comunidades indígenas. Éstas, especialmente en el Cauca, han manifestado repetidamente su neutralidad en el conflicto, pero ni el Gobierno ni las FARC han respetado esa posición. Por el contrario, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, el conflicto ha contribuido a llevar a 34 pueblos indígenas al borde de la extinción⁷³. La población indígena se encuentra en muy alto riesgo de reclutamiento y, en el caso de comunidades cazadoras-recolectoras, las frecuentes restricciones de movimiento pueden poner en peligro su modo de vida. La violencia contra los indígenas ha tendido a bajar desde 2002 pero eso no ha aliviado de manera significativa la situación. Solamente en la primera mitad de 2012 54 indígenas fueron asesinados o murieron como consecuencia de deficientes servicios de salud; en el mismo período, más de

8.800 se vieron forzados a desplazarse debido a luchas entre la guerrilla y el Ejército, bombardeos e incidentes con minas y municiones sin explotar, entre otros sucesos relacionados con el conflicto⁷⁴.

El conflicto también ha tenido un gran impacto socio-económico. Aunque empíricamente resulta difícil distinguir los costos de la actividad criminal de aquellos causados por el conflicto armado, hay varios canales a través de los cuales éste afecta el crecimiento y bienestar general. El conflicto absorbe buena parte del gasto público. Entre 2000 y 2010, el gasto militar prácticamente se duplicó en términos reales, de 5.72 miles de millones de dólares a 10.42 miles de millones de dólares, un promedio anual que constantemente se ha mantenido un 3 por ciento por encima del PIB, más alto que en cualquiera de los demás países de la región, excepto Chile⁷⁵. El presupuesto de 2013, actualmente en discusión en el Congreso, asignaría unos 14 mil millones de dólares a seguridad y defensa, que corresponden al 14 por ciento del total del gasto proyectado⁷⁶.

La violencia también cuesta capital humano, y trae consecuencias negativas para el crecimiento económico en el largo plazo, además de crear graves obstáculos para la reducción de la pobreza y la inequidad. Se ha comprobado, por ejemplo, que las matrículas en las escuelas disminuyen en los municipios afectados por la violencia y que los ataques aumentan significativamente las probabilidades de que los alumnos abandonen los estudios, en particular entre los doce y diecisiete años de edad⁷⁷. Es de destacar el impacto perjudicial sobre el desarrollo social en los municipios en los cuales operan grupos armados ilegales, incluidas las FARC, donde se presentan tasas más bajas de satisfacción de necesidades básicas y del seguro de salud subsidiado, así como tasas de mortalidad infantil más altas⁷⁸.

⁷¹ "Forensis 2011", Instituto de Medicina Legal, agosto de 2012, p. 216.

⁷² Regla interna de las FARC citada en "Beligerancia", Suplemento Resistencia, Comisión Internacional FARC-EP, 2000, p. 9. Entrevistas de Crisis Group, mujeres desmovilizadas de las FARC, 2012. Medicina Legal registró en 2011 diecinueve presuntos casos de violencia sexual cometidos por miembros de grupos armados ilegales que no son guerrillas; esto probablemente se refiera a los NGAI. "Forensis 2011", op. cit., p. 216.

⁷³ "Auto 004/2009", Corte Constitucional, 26 de enero de 2009.

⁷⁴ "Entre enero y julio de 2012 54 homicidios cometidos contra miembros de Pueblos Indígenas", Organización Nacional Indígena de Colombia, agosto de 2012.

⁷⁵ "Military Expenditure Data"; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2012. Los datos incluyen fondos recaudados bajo el denominado "impuesto de guerra", una sobretasa a la riqueza introducida por el gobierno de Uribe. Cifras expresadas en dólares constantes de los Estados Unidos de 2010.

⁷⁶ "Pese a esperanza de paz, Colombia aumenta presupuesto de defensa y seguridad", agencia de prensa Efe, 13 de septiembre de 2012.

⁷⁷ Felipe Barrera y Ana María Ibáñez, "Does Violence Reduce Investment in Education? A Theoretical and Empirical Approach", CEDE, Universidad de los Andes 2004; Catherine Rodríguez y Fabio Sánchez, "Armed Conflict Exposure, Human Capital Investments and Child Labour: Evidence from Colombia", CEDE, Universidad de los Andes, 2009.

⁷⁸ Véase Ana María Díaz y Fabio Sánchez, "Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano", en Fabio Sánchez, *Las cuentas de la violencia* (Bogotá, 2007), pp. 393-459.

III. FARC: SUPERVIVENCIA MILITAR, DESCOMPOSICIÓN POLÍTICA

La ofensiva militar del Gobierno ha dejado a las FARC en una situación difícil. Sin embargo, y a pesar de la acelerada rotación en su jefatura, de los problemas de comunicación y de la reducción del control central, las FARC han evitado la fragmentación y las derrotas definitivas en el campo de batalla. Esto refleja la existencia de sólidos fundamentos organizacionales que han probado ser lo suficientemente fuertes para evitar su desintegración y lo suficientemente flexibles para ayudarlas a adaptarse a los cambios en el equilibrio de fuerzas. Sin embargo, esta capacidad de recuperación ha resultado ser una victoria pírrica para las FARC, pues el énfasis en su supervivencia militar ha comprometido cada vez más su proyecto político. Esto no significa que las demandas que están en el origen de la lucha de las FARC, en su mayor parte relacionadas con el desarrollo de las zonas rurales y la inclusión, hoy sean ilegítimas o estén resueltas. Pero el grupo ha ido perdiendo progresivamente el apoyo en los espacios urbanos, así como en las zonas rurales donde originalmente tenía respaldo. Además, le está costando recuperar un liderazgo real y no solo retórico, sobre el descontento social en las regiones marginadas.

A. COHESIÓN E IDENTIDAD

La arremetida del Ejército ha causado bajas alas FARC. Un objetivo clave de la PSD ha sido quebrar la estructura del grupo. Desde 2007, el mejoramiento de las capacidades operacionales y de inteligencia ha permitido a las fuerzas de seguridad eliminar objetivos de alto valor como líderes de frentes y miembros del Estado Mayor Central (EMC) y del Secretariado, los dos organismos más importantes que tienen las FARC. Esto empezó con la muerte del Negro Acacio, líder del Frente 16 y operador clave del negocio de droga de las FARC, y de Martín Caballero del Frente 37, en septiembre y octubre de 2007, respectivamente. En marzo de 2008, Raúl Reyes se convirtió en el primer miembro del Secretariado de las FARC en ser dado de baja por el Ejército; el mismo mes, el fundador de las FARC Manuel Marulanda murió por causas naturales. A esto le siguió en 2010 una operación que eliminó al Mono Jojoy, líder militar de la organización y un año más tarde, en noviembre de 2011, las fuerzas de seguridad mataron al sucesor de Marulanda como máximo líder, Alfonso Cano. En los dos primeros años de la administración de Santos, las fuerzas de seguridad también eliminaron a tres miembros del EMC, trece comandantes de frentes y cinco líderes de columnas móviles⁷⁹.

Se suponía que la eliminación de esos líderes tendría efectos desestabilizadores en toda la organización al afectar el

mando y control y asestar duros golpes a la moral de sus filas⁸⁰. Hasta cierto punto, eso parece haber ocurrido. La rotación en la jefatura se ha acelerado en comparación con el históricamente alto nivel de estabilidad. De los siete miembros actuales del Secretariado, cinco han sido nombrados desde 2008. Cano sobrevivió como máximo jefe durante tres años solamente y buena parte de ese tiempo lo dedicó a consolidar su jefatura. También hay alguna evidencia indirecta de que la presión militar ha tenido efectos psicológicos adversos sobre los combatientes de las FARC. Entre 2003 y 2008, el número de desmovilizaciones individuales más que se duplicó, alcanzado 3.027 en 2008. Sin embargo, desde entonces, esta tendencia se ha invertido y en 2011 solo se sometieron 1.308 combatientes⁸¹.

Sin embargo, es claro que la estrategia no ha logrado desencadenar una significativa desestabilización al interior de las FARC. A todos los niveles, los comandantes suplentes o reemplazantes son entrenados para asumir rápidamente las funciones de sus superiores, minimizando así posibles interrupciones. Sin embargo, el talento para liderar podría agotarse en cualquier momento. Hasta 2008, hubo un creciente número de desmovilizaciones de combatientes con experiencia de cinco a quince años dentro de la organización, quienes ya habían asumido alguna responsabilidad⁸². Algunas operaciones militares parecen tener ahora como blanco la cadena de liderazgo de las FARC. En marzo de 2012, por ejemplo, el Ejército asestó un duro golpe al Bloque Oriental cuando en una sola operación mató a seis comandantes de frentes y una docena de mandos intermedios que se habían reunido para un curso de mandos en un campamento en el Meta⁸³. Pero desde el exterior de la organización es difícil saber cuán lejos podrían estar las FARC del punto en que se verían enfrentadas a una seria escasez de líderes y si el ritmo operativo de las fuerzas militares es suficientemente alto como para llegar a ese escenario.

Una intensa presión militar, la pérdida de territorio y la creciente superioridad tecnológica de las fuerzas armadas han complicado las comunicaciones internas de las FARC. Se dice que por razones de seguridad, la novena conferencia del EMC en 2007 se llevó a cabo por correo electrónico y los preparativos para la décima se vieron interrumpidos por la muerte del Mono Jojoy.⁸⁴ Ese tipo de dificultades se hicieron más evidentes en 2008, cuando las fuerzas de se-

⁸⁰ “Consolidación de la Seguridad Democrática. Un esfuerzo con decisión y resultados”, Ministerio de Defensa, 2009, pp. 13-14.

⁸¹ “Presentaciones individuales voluntarias totales por años. Lapso 2002-2012”, Ministerio de Defensa, 2012.

⁸² “Consolidación de la Seguridad Democrática: Un esfuerzo con decisión y resultados”, Ministerio de Defensa, 2009, p. 15. Por supuesto, quienes abandonan la lucha son, casi siempre, los que no tienen una fuerte vocación de liderazgo.

⁸³ “The value of honour”, *The Economist*, blog, 3 de abril de 2012.

⁸⁴ Rodrigo Rojas, “¿Qué tan cerca están las FARC de negociar?”, Razón Pública, 30 de octubre de 2011.

⁷⁹ “En 37 municipios se concentran acciones guerrilleras, dice Ministro de Defensa”, *El Colombiano*, 30 de julio de 2012.

guridad consiguieron con engaños que las FARC entregaran quince rehenes de alto perfil, incluida la ex-candidata presidencial Ingrid Betancourt y tres contratistas estadounidenses, a una falsa misión humanitaria⁸⁵. La existencia de problemas de comunicación fue reconocida implícitamente por el líder de las FARC en 2012⁸⁶.

Los problemas de comunicación explican en parte las supuestas dificultades de las FARC para mantener la disciplina organizativa. El Secretariado, algunos de cuyos miembros presuntamente operan fuera de Colombia, tiene problemas para hacer seguimiento a algunos comandantes de frentes. Algunas fallas en el comando central para mantener el orden interno, tradicionalmente impuesto por reglas estrictas respaldadas por sanciones severas, han permitido que los comandantes locales “hagan lo que se les antoje”, según se quejó un líder indígena del Cauca⁸⁷. Sin embargo, el grado de autonomía de los comandantes de frentes no es uniforme y depende de los intereses locales y las correlaciones de poder dentro de la organización; los comandantes de los bloques que financian las FARC gozan de mayor independencia. La rendición de cuentas se ha complicado por el cada vez más recurrente uso de milicias en acciones de combate. La frecuente falta de estructuras claras de mando y control ha fomentado la impresión, dentro de las comunidades, de que las FARC se apoyan en ellas pero no pueden o no son capaces de responsabilizarse plenamente de sus acciones⁸⁸.

Sin embargo, la capacidad de comunicación de las FARC es mejor de lo que a menudo se supone. Fuentes en el campo reportan que las FARC no están limitadas a comunicarse solo a través de lentos y complicados correos humanos. Para sorpresa de los funcionarios estatales, Cano aparentemente poseía información detallada sobre recientes eventos en la organización, de manera contraria a la creencia generalizada de que antes de su muerte, la intensa presión militar lo había aislado completamente⁸⁹. La organi-

zación también pudo responder rápidamente a su pérdida designando, en cuestión de días, a Rodrigo Londoño Echeverri, alias “Timochenko”, como su reemplazo⁹⁰. Esto sugiere que no solo las FARC tienen planes de contingencia, sino también un efectivo nivel de comunicación y de coordinación entre el Secretariado y los miembros del EMC.

Las FARC están amenazadas de perder su identidad como guerrilla de izquierda. Habiéndose involucrado en el negocio de la droga desde la década de 1980, este grupo es considerado, de manera cada vez más frecuente, como puramente criminal, en particular por analistas y políticos conservadores. Las pruebas de su supuesta continua criminalización son reforzadas por ocasionales alianzas con los NGAI que han surgido de la imperfecta desmovilización de las fuerzas paramilitares de derecha Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), proceso que finalizó en el 2006. Aunque hubo cierta cooperación en negocios con las AUC, las relaciones de las FARC con los NGAI parecen ir más allá. En regiones como el Catatumbo, ubicado al noreste (en la frontera con Venezuela), se informa que las FARC trabajan de la mano con otros grupos criminales, y hay informes de operaciones y depósitos de armas operados de manera conjunta⁹¹. Esto ha llevado a afirmar que la guerrilla, los NGAI y los narcotraficantes han formado un frente común contra el Gobierno.⁹²

Sin embargo, se desconoce si dichas alianzas son parte de una tendencia más amplia. Los vínculos con los NGAI son mayormente impulsados por la necesidad de tener un socio en los negocios y están basados en el oportunismo⁹³. Por ejemplo, los acuerdos de las FARC con Los Rastrojos, el NGAI más fuerte, se han roto en Nariño, tal y como es evidenciado por informes de enfrentamientos⁹⁴. Algunos frentes de las FARC combatían mientras otros cooperaban en el negocio de la droga con el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC), el tercer

⁸⁵ Las FARC permitieron que los rehenes abordaran un helicóptero del Ejército que llevaba el emblema del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con base en una orden falsa del comandante del Bloque Oriental, el Mono Jojoy; el uso no autorizado del emblema del CICR por parte del Ejército colombiano fue objeto de controversia. “Red Cross slams misuse of logo in Betancourt release”, Agence France-Presse, 6 de agosto de 2008.

⁸⁶ Véase la respuesta del nuevo líder, Timochenko, a una carta abierta de julio de 2011, enviada por el historiador colombiano Medófilo Medina a Cano, en la cual sostiene que es una “verdadera hazaña” comunicarse con el resto del mundo. “Carta a Medófilo Medina”, Batalla de Ideas vol. 1 (2012), p. 20.

⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, líder indígena, Cauca, 12 de enero de 2012.

⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, líder indígena, Santander de Quilichao, 13 de enero de 2012.

⁸⁹ Entrevista de Crisis Group, funcionario del Gobierno, Bogotá, 23 de enero de 2012.

⁹⁰ El anuncio de las FARC, dado a conocer el 15 de noviembre, decía que el Secretariado unánimemente había designado a Timochenko el 5 de noviembre, un día después de la muerte de Cano. “Cayó en combate”, Secretariado del Estado Mayor de las FARC-EP, noviembre de 2011.

⁹¹ Entrevista de Crisis Group, policía, Cúcuta, 12 de marzo de 2012. “Policía descubre arsenal de las FARC y ‘Los Rastrojos’, en Cali”, *El Heraldo*, 23 de abril de 2012. Funcionarios culpan a una alianza FARC-Rastrojos del ataque con bombas a la estación de policía de Tumaco en enero de 2012, que dejó nueve muertos y más de 80 heridos. “Farc y ‘Rastrojos’ serían autores de atentado en Tumaco: Mindefensa”, *Semana*, 1 de febrero de 2012.

⁹² Jeremy McDermott, “Colombian Conflict Enters a New Phase”, *Insight Crime* (online), 6 de abril de 2012.

⁹³ Entrevista de Crisis Group, policía antinarcóticos, Bogotá, 27 de agosto de 2012.

⁹⁴ Véase por ejemplo Juan Carlos Monroy Giraldo, “Señalan a las FARC por masacre en Tumaco”, *El Colombiano*, 2 de julio de 2012.

NGAI más fuerte⁹⁵. El creciente número de enfrentamientos entre las FARC y los NGAI, la rápida evolución de los NGAI y la fortaleza de las FARC en algunas regiones, entre otros, aconsejan cautela respecto a las interpretaciones que señalan una posible fusión de las FARC con grupos criminales. También sería un malentendido pensar que la implicación de las FARC en actividades criminales suprime su carácter político o que las actividades puramente criminales son homogéneas en toda la organización. Por lo menos el Secretariado y algunos comandantes de frentes han mantenido un discurso fuertemente ideológico.

Las FARC se encuentran bajo una fuerte presión. Si las tendencias actuales continúan a la misma velocidad, podrían eventualmente llevar al grupo cuesta abajo hacia una flexible federación de frentes que operen en forma semi-independiente, bajo poco o ningún control central. Dicha fragmentación sería una mala noticia para las futuras perspectivas de paz, ya que dejaría al Gobierno sin una contraparte con la cual negociar. Esa preocupación es justificada, pero la evidencia empírica sugiere que, por el momento, las FARC siguen siendo una organización razonablemente cohesionada, si bien es cierto que lucha por controlar la periferia, incluido el comportamiento de algunos comandantes locales, las operaciones de milicias y el involucramiento en actividades delictivas. Altos oficiales militares reconocen, en privado, que su estrategia había subestimado la capacidad de las FARC para soportar la creciente presión del Ejército⁹⁶.

B. CAPACIDAD DE RECUPERACIÓN

La capacidad de las FARC para resistir los avances del Ejército se debe en parte a deficiencias en la estrategia del Gobierno. En algunos casos, la eliminación de líderes no debilitó al grupo, como lo habían supuesto los mandos militares y políticos del Estado. El haber dado de baja al Mono Jojoy, por ejemplo, no condujo al colapso del poderoso Bloque Oriental; por el contrario, liberó un considerable número de combatientes que estaban dedicados a protegerlo⁹⁷. Con unos 4.200 combatientes, el Bloque Oriental sigue siendo la estructura más poderosa de las FARC, y la guerrilla está avanzando de nuevo en algunas regiones de los llanos orientales sobre las cuales había perdido control. Asimismo, el impacto psicológico de la eliminación de líderes que estaban bien protegidos puede ser más ambiguo de lo que se presumía. Aunque la muerte de líderes puede desmoralizar a las bases, también hay evidencia de que su

eliminación puede, en efecto, reforzar la cohesión al transformarlos en mártires⁹⁸.

Más allá de consecuencias no deseadas de la estrategia del Gobierno, hay tres razones principales que explican la capacidad de recuperación de las FARC. En primer lugar, conservan el acceso a fuentes financieras, a pesar de que los ingresos por narcotráfico y secuestros están decreciendo. En segundo lugar, han demostrado ser capaces de recomponer sus filas, mitigando así pérdidas sustanciales por muertes en combate y desertión de combatientes. En tercer lugar, su fuerte estructura institucional y cultura organizacional, desarrolladas a través de cinco décadas, han preparado a las FARC para enfrentar los cambios en el equilibrio de fuerzas y aquellos derivados de la eliminación de algunos de sus más altos dirigentes.

La participación de las FARC en la economía de la droga jugó un papel decisivo para financiar su expansión y crecimiento. Aprovechando su presencia en zonas de cultivo, el grupo guerrillero se restringió inicialmente a proteger y a cobrar impuestos a los cultivadores de hoja de coca, permitió la transformación de las hojas en base de coca y estableció precios para los compradores. Con el tiempo, a pesar de que la jefatura de las FARC lo niega rotundamente, su participación se ha expandido hasta cubrir toda la cadena de producción, incluyendo la producción de cocaína y su transporte y comercialización⁹⁹. Sin embargo, la participación es desigual en la organización. El Comando Conjunto Central y el Bloque Caribe, comparativamente pequeño, están implicados en dicha actividad solo marginalmente dado que sus zonas operativas no coinciden con las zonas de cultivo. Todos los demás bloques tienen unidades dedicadas casi por completo a actividades relacionadas con el narcotráfico, entre ellas el financiamiento de sus líderes políticos y de las unidades especializadas en operaciones y ataques¹⁰⁰. Su forma de operar depende en

⁹⁸ Entrevista de Crisis Group, líder indígena, Santander de Quilichao, 13 de enero de 2012.

⁹⁹ Entrevista de Crisis Group, policía anti-narcóticos, Bogotá, 27 de agosto de 2012. Véase también “Carta a Medófilo Medina”, op. cit., p. 38, donde Timochenko dice que la única relación con narcotraficantes consiste en cobrarles un impuesto como permiso para que operen en áreas bajo influencia de las FARC. Voceros de las FARC lo repitieron en septiembre, en Cuba. “No tenemos nada que ver con el narcotráfico”: voceros de las Farc”, Caracol Radio, 6 de septiembre de 2012.

¹⁰⁰ Entrevista de Crisis Group, policía anti-narcóticos, Bogotá, 27 de agosto de 2012. Algunos ejemplos de frentes bastante implicados en el negocio de la droga son el 6 (Cauca), el 29 (Nariño) y el 48 (Putumayo); en cambio, la columna móvil Teófilo Forero sigue siendo una unidad más militar. Entrevistas de Crisis Group, analista, Popayán, 9 de enero de 2012; ONG, Cúcuta, 14 de marzo de 2012; ONG, Florencia, 16 de febrero de 2012. Véase también Juan Carlos Monroy Giraldo, “Farc tienen

⁹⁵ Crisis Group, Informe sobre América Latina N°41, *Desmantelar los nuevos grupos armados ilegales en Colombia: Lecciones de un sometimiento*, 8 de junio de 2012, pp. 5-6.

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, militar de alto rango en retiro, Bogotá, 27 de enero de 2012.

⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, analista, Villavicencio, 2 de marzo de 2012.

buena medida de las estructuras de poder locales. En algunas áreas, las FARC siguen restringidas a supervisar el cultivo y a la venta de la pasta básica de cocaína a traficantes seleccionados. En otras, como Tumaco, la poderosa columna móvil Daniel Aldana controla el negocio hasta la entrega de cocaína a traficantes internacionales¹⁰¹.

Las FARC también están involucradas en el cultivo y tráfico de marihuana. El Frente 6 en particular opera en municipios con sustanciales cultivos de marihuana, como Corinto y Caloto (Cauca). A diferencia de la cocaína, la mayor parte de la marihuana se consume en el mercado interno, con excepción de alguna que se trafica hacia islas del Caribe¹⁰². Dada la naturaleza ilegal de las actividades relacionadas con el narcotráfico, es muy difícil conocer con precisión cuánto dinero derivan las FARC de éstas y cuán importante se han convertido para su financiamiento. A principio de la década de los 2000, se calculaba que la guerrilla derivaba aproximadamente la mitad de sus ingresos de dichas actividades. Desde entonces, unas políticas estatales anti-narcóticos más estrictas (incluida una mayor capacidad de interdicción), la pérdida de territorios y la creciente competencia de organizaciones criminales, han probablemente producido una disminución en el dinero proveniente del narcotráfico. Sin embargo, la Policía cree que esas actividades todavía son la mayor fuente de ingresos de las FARC¹⁰³.

El secuestro también ha perdido importancia. Cuando este crimen alcanzó su nivel más alto a finales de la década de 1990 y principios del 2000, se pensó que las FARC eran responsables de alrededor del 30 por ciento de los más de 3.000 casos anuales a nivel nacional, haciendo de éste una de las principales fuentes de financiación¹⁰⁴. Pero la reducción de las redes urbanas de las FARC y la mejora en la actuación policial llevaron a una reducción estimada del 93 por ciento de los ingresos por secuestro entre 2003 y 2007¹⁰⁵. Los secuestros de las FARC bajaron a 45 casos registrados en 2009 y aumentaron a 77 en 2011, una cifra considerablemente inferior a los niveles registrados hace una dé-

cada¹⁰⁶. El anuncio, a principios de 2012, de que abolirían la “Ley 002” de 2000, bajo la cual las FARC perpetraban secuestros extorsivos, envió un importante mensaje político pero casi no tuvo efecto sobre su financiamiento.

El decrecimiento de los ingresos por narcotráfico y secuestro no significa que las FARC carezcan de recursos. En primer lugar, la caída de los ingresos ha estado acompañada por una disminución de la fuerza de combate, de modo que requiere menos dinero para mantenerse a flote. En segundo lugar, puede recurrir a fuentes alternas para compensar, en parte, las pérdidas. En particular, las FARC cuentan todavía con la capacidad y poder para extraer rentas de actividades económicas en las áreas bajo su influencia. En regiones como Caquetá y Cauca, la extorsión abunda en todos los sectores¹⁰⁷. También se dice que la guerrilla está participando cada vez más en el robo y venta de ganado, aprovechando su fuerte presencia en Caquetá, principal departamento ganadero de Colombia¹⁰⁸. También obtiene ingresos de tierras que posee o de las que se ha apropiado por medio del desplazamiento forzado y que explota a través de testaferros, pero el alcance de dichas actividades se desconoce¹⁰⁹.

Las industrias extractivas son particularmente vulnerables. Las FARC han aprovechado la oportunidad que brinda el actual auge del petróleo para incrementar sus ganancias por medio de la extorsión y, como otros grupos armados ilegales, en los últimos años sus actividades se han diversificado para cubrir el sector minero. En los bastiones de las FARC las compañías mineras legales son sometidas a amenazas de extorsión, pero más importante aún, las propias conexiones de la guerrilla con la minería ilegal se han convertido, en algunas regiones, en una fuente principal de ingresos.¹¹⁰ Existen fuertes vínculos con la minería sin licencia, de oro en particular, a lo largo de la costa Pacífica del departamento de Cauca, así como en Nariño y Antioquia. Se dice que las FARC y los NGAI como Los Urabeños y Los Rastrojos, controlan las operaciones de minería ilegal en 489 de los aproximadamente 1.100 municipios del país. Esto puede darse en varias formas, incluidos los pagos por protección o el cobro de impuestos por los equipos utilizados para operar las minas¹¹¹.

19 frentes que están dedicados a la coca”, *El Colombiano*, 10 de junio de 2012.

¹⁰¹ Entrevistas de Crisis Group, analista, Popayán, 9 de enero 2012; policía anti-narcóticos, Bogotá, 27 de agosto de 2012.

¹⁰² Entrevista de Crisis Group, policía anti-narcóticos, Bogotá, 27 de agosto de 2012.

¹⁰³ Entrevista de Crisis Group, policía anti-narcóticos, Bogotá, 27 de agosto de 2012.

¹⁰⁴ Según cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), las FARC fueron responsables del 26.9 por ciento de todos los secuestros entre 1996 y 2002; porcentaje que aumentó a 35.6 en la primera parte de 2003. Véase “Cifras de violencia 1996-2002”, n.d. e *ibid*, “II Trimestre 2003”, n.d.

¹⁰⁵ “Tendencias y Resultados 2007”, Ministerio de Defensa, enero de 2008, p. 12.

¹⁰⁶ “Radiografía de los secuestros cometidos por las FARC, 2009-2011”, Fundación País Libre, marzo de 2012.

¹⁰⁷ Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad, Cauca y Caquetá, enero y marzo de 2012.

¹⁰⁸ Jack Kimball, “Colombia rebels selling cows as drug money drops: Santos”, Reuters, 17 de enero de 2012.

¹⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, especialista en desarrollo rural, 15 de agosto de 2012.

¹¹⁰ Entrevista de Crisis Group, policía anti-narcóticos, Bogotá, 27 de agosto de 2012.

¹¹¹ Edward Fox, “Armed Groups Control Illegal Mines in Half of Colombia”, *Insight Crime*, 31 de enero de 2012.

La longevidad de las FARC también refleja su capacidad de reclutamiento. No hay datos confiables acerca de cuántas personas se integran a la guerrilla anualmente; las familias de los que son reclutados, particularmente de los menores, a menudo se abstienen de reportar los casos, pues temen por su seguridad.¹¹² Las FARC sacan provecho de las escasas oportunidades para el progreso familiar y económico en ciertas zonas, en particular en sus bastiones rurales situados en la periferia, contexto que hace ver la integración al grupo armado como una opción razonable. La pobreza y marginación a menudo crean las condiciones previas para el reclutamiento¹¹³. En sus bastiones, el reclutamiento también es facilitado por el contacto recurrente y, a menudo, por lazos personales¹¹⁴. Además de esas variables económicas y sociológicas, hay factores psicológicos como la promesa de luchar por los oprimidos, la perspectiva de ejercer poder por medio de las armas o la atracción de un estilo de vida supuestamente más emocionante¹¹⁵.

Las FARC utilizan una variedad de técnicas para explotar sus oportunidades. El reclutamiento se puede dar por la fuerza, incluso obligando a las familias a entregar un hijo. Pero en otros casos el reclutamiento, incluido el de menores, se hace por decisión voluntaria. Aunque legalmente todo reclutamiento de menores se considera realizado bajo coacción. En el Cauca, las FARC han enfatizado, de manera retórica, la naturaleza “voluntaria” del alistamiento y han empleado técnicas de seducción. En el Meta, un sofisticado método busca atar los nuevos miembros a la organización de una manera gradual. Los menores son invitados a cortos viajes en los cuales se familiarizan con la guerrilla y aprenden a manejar armas; los viajes se repiten y, de manera gradual, se van asignando tareas de inteligencia a los niños. Después de varios años, cuando son adolescentes, se integran a la organización¹¹⁶. El reclutamiento a menudo tiene lugar en la escuela, y por ello los maestros se preocupan cuando sus alumnos desaparecen y

luego regresan para atraer a otros¹¹⁷. Una vez que el recluta se ha unido, el castigo por desertar es la muerte.

La capacidad de recuperación de las FARC se debe en gran parte a su alto grado de institucionalización. Las FARC están organizadas sobre la estructura jerárquica de las fuerzas militares, pero sus decisiones son colectivas. Las instituciones con poder decisorio más importantes son el Secretariado compuesto por siete personas y el EMC, técnicamente este último es el organismo supremo responsable, entre otros, de los planes estratégicos a largo plazo. Bajo estos están los estados mayores de bloques (designados por el EMC o el Secretariado) y frentes (designados por el EMC), seguidos por comandos de columnas, compañías, pelotones (llamados “guerrillas”) y escuadrones¹¹⁸. Esta estructura hace que las FARC este mejor capacitada para afrontar la pérdida de comandantes individuales que movimientos como el de Sendero Luminoso en Perú, que dependía más de un liderazgo personal¹¹⁹. Aunque hay rumores persistentes sobre divisiones al interior del Secretariado, supuestamente entre un ala más pragmática y una militar de línea dura, sus decisiones y orientaciones de largo plazo son consideradas políticas. En este sentido, Timochenko dijo que la decisión de poner fin al secuestro extorsivo se produjo tras un proceso de deliberación promovido por Cano, quien murió tres meses antes del anuncio¹²⁰.

Esta sólida estructura institucional es reforzada por un fuerte mito fundacional que configura el telón de fondo de casi todas las “justificaciones” retóricas de la lucha armada. El grupo tiene la ambición de llegar al poder pero justifica la guerra de guerrillas en una agresión original por parte del estado colombiano. De acuerdo a esta interpretación, dicha agresión consistió en ataques militares a comunidades campesinas de orientación comunista que el Gobierno y el Congreso consideraban “repúblicas independientes” por fuera del orden jurídico normal. Las FARC consideran el ataque del 27 de mayo de 1964 a una comunidad en Marquetalia (Tolima) como su fecha de nacimiento, aunque adoptaron su nombre final dos años más tarde¹²¹. Más

¹¹² Entrevista de Crisis Group, organismo estatal, Popayán, 12 de enero de 2012.

¹¹³ Un líder comunitario dijo: “Las FARC tienen la marginalidad como bandera. Al Estado no le importa la gente de aquí. La guerrilla solo dice: ‘Únete a nosotros, aquí puedes comer’”. Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, San Vicente del Caguán, 20 de febrero de 2012.

¹¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, Cauca y Caquetá, enero, febrero de 2012.

¹¹⁵ Entrevistas de Crisis Group, miembros de las FARC desmovilizados, 2012; líder indígena, Santander de Quilichao, 13 de enero de 2012.

¹¹⁶ Entrevista de Crisis Group, ONG, Villavicencio, 7 de marzo de 2012. Un antiguo miembro de las FARC dijo, “Realmente no sé cuándo me uní a las FARC. Fue un proceso gradual, y un día yo estaba llevando un arma”. Entrevista de Crisis Group, miembro de las FARC desmovilizado, 2012.

¹¹⁷ Entrevista de Crisis Group, organismo estatal, Popayán, 12 de enero de 2012.

¹¹⁸ “Estatutos FARC-EP”, n.d., pp. 3-5, 13. Las FARC también tienen un código disciplinario y normas internas de mando específicas. *Ibid.*, p. 1.

¹¹⁹ Después del arresto de Abimael Guzmán, su máximo líder, en septiembre de 1992, Sendero Luminoso declinó rápidamente. Dos pequeñas columnas todavía operan en conexión con el narcotráfico.

¹²⁰ Timochenko, “Carta a la Sra. Marleny Orjuela”, 3 de marzo de 2012. Orjuela es la líder de la Asociación Colombiana de Familiares de Miembros de la Fuerza Pública Retenidos y Liberados por Grupos Guerrilleros.

¹²¹ Las FARC repitieron en su última declaración conmemorando su aniversario: “Nosotros, las FARC-EP, no iniciamos esta guerra; nos fue declarada por la oligarquía que gobierna a

allá de este argumento en defensa propia, las FARC han desarrollado muy poco su programa político, aparte del llamado en 1964 a una reforma agraria y los diez puntos de la Plataforma para un Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional¹²². De hecho, la ambigüedad ideológica también ha sido clave para su longevidad, ya que ha ayudado a impedir fisuras sobre programas¹²³.

C. DISTANCIAMIENTO DE LA SOCIEDAD

La otra cara de la moneda de la supervivencia militar es el persistente deterioro político de las FARC. Lejos de ser una vanguardia revolucionaria, el movimiento está desconectado de una sociedad sustancialmente diferente a la de la década de 1960, cuando surgió la guerrilla. Durante esa década, la población urbana se convirtió en mayoría por primera vez; en 2011 la población urbana llegó al 75 por ciento¹²⁴. Esto ha estado acompañado de cambios económicos estructurales y de una creciente importancia del sector de servicios frente a una menor importancia de la agricultura¹²⁵. La pobreza ha disminuido, pero sigue siendo un problema, específicamente en áreas rurales. En términos generales, las FARC no han podido seguir el ritmo de estos cambios y aunque su discurso político todavía formula las denuncias de sus originales bases de apoyo rurales y marginadas, su llamado de “paz con justicia social” aún tiene eco en un país con inequidades significativas¹²⁶.

Colombia”. “FARC-EP: 48 años de lucha armada rebelde”, Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP, 27 de mayo de 2012. Los ataques contra las “repúblicas independientes” no fueron, sin embargo, la única causa de su aparición. También contribuyó una percepción en el Partido Comunista de que un golpe militar podía ocurrir en cualquier momento, así como la aparición del ELN y el Ejército Popular de Liberación (EPL) que amenazaban su hegemonía en la izquierda radical. Eduardo Pizarro Leongómez, *Las FARC*, op. cit., pp. 168-170.

¹²² Véase “Programa agrario de los guerrilleros de las FARC-EP. Proclamado el 20 de Julio de 1964 en el fragor de la lucha armada de Marquetalia, corregido y ampliado por la Octava Conferencia Nacional de las FARC-EP, abril 2 de 1993”, “Plataforma para un Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional”, Octava Conferencia Nacional Guerrillera, 3 de abril de 1993.

¹²³ Daniel Pécaut, *Las FARC*, op. cit., p. 143.

¹²⁴ Carmen Elisa Flórez N., *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX* (Bogotá, 2000), pp. 63-88. 2011 datos de “World Urbanization Prospects: The 2011 Revision”, ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, abril de 2012.

¹²⁵ Miguel Urrutia y Carlos Esteban Posada, “Un siglo de crecimiento económico”, en James Robinson y Miguel Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo* (Bogotá, 2007), pp. 17-19.

¹²⁶ El coeficiente Gini, una medida de la desigualdad en la que 1 designa desigualdad perfecta y 0 igualdad perfecta, fue de 0.559 en 2010, uno de los más elevados de América Latina, a la

Las FARC funcionaron mucho tiempo como el ala armada del Partido Comunista personificando la estrategia de “combinación de todas las formas de lucha” (política y armada) que el partido formuló en 1961. La ambivalencia implícita en esa fórmula solo se resolvió en la década de 1990, cuando las FARC rompieron sus lazos con el Partido Comunista y enfatizaron cada vez más la estrategia militar por encima de aspectos políticos. A esto siguió una catastrófica experiencia en la década de 1980, cuando paramilitares y narcotraficantes mataron unos 3.000 militantes y simpatizantes de la Unión Patriótica (UP), partido de izquierda fundado como parte de un proceso de paz entre las FARC y la administración de Belisario Betancur (1982-1986). Para las FARC, las muertes fueron prueba de que no existían condiciones adecuadas para competir en la arena política y, de esta manera, también justificaron, indirectamente, su lucha armada¹²⁷.

El capital político del grupo declinó rápidamente a medida que la guerra, el secuestro y otras actividades criminales organizadas se incrementaron. En particular, se empezó a asociar a las FARC con el narcotráfico en los años 80 cuando el Embajador de EE.UU. Lewis Tambs acuñó el término narco-guerrilla¹²⁸. El movimiento fue ampliamente culpado del fracaso de las conversaciones de paz de 1999-2002 y se cimentó la percepción de que a éste realmente no le interesaba una solución política sino que, al contrario, buscaba una victoria militar financiada con dinero del narcotráfico. Su designación como organización terrorista por parte de los EE.UU. (desde 1997) y la UE (desde 2002), y la negación, por parte de la administración Uribe, de la existencia de un conflicto armado, redujeron aún más el espacio de maniobra política. El rótulo del terrorismo, que tiene cierta justificación –las FARC emplean a veces tácticas como carros bomba y ataques indiscriminados que afectan a víctimas civiles– ha minado significativamente la legitimidad política del movimiento tanto nacional como internacionalmente.

Los lazos con las comunidades en zonas rurales, que siguen siendo las bases de apoyo más importantes de las FARC, también se han desgastado. Tradicionalmente el grupo tuvo fuertes vínculos con campesinos de las regiones de frontera agrícola. En la región del Caguán, por ejemplo, trabajó con las comunidades para formular demandas políticas en el contexto de un caótico desarrollo económico y una incontrolada colonización estimulada por el auge de la coca en la década de los 80. Estas demandas fueron ca-

par solo con Bolivia, Brasil y Honduras, “GINI index”, Banco Mundial.

¹²⁷ Steven Dudley, *Walking Ghosts: Murder and Guerrilla Politics in Colombia* (New York, 2004).

¹²⁸ Véase Ricardo Vargas, “The Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the Illicit Drug Trade”, Transnational Institute, 7 de junio de 1999.

nalizadas a través de instituciones estatales, como las Juntas de Acción Comunal (JAC)¹²⁹. Los cultivadores de hoja de coca se han convertido en la base social más importante de las FARC. Su influencia se hizo clara cuando en 1996, en el Putumayo y en otras regiones, estos cultivadores protestaron en masa contra la creciente fumigación. Las FARC mantienen algunas funciones reguladoras, incluida la limitación de los cultivos¹³⁰, mientras la fumigación y erradicación forzada siguen minando la legitimidad del Estado en estas regiones¹³¹. Pero la lealtad de los cultivadores de hoja de coca es precaria ya que está construida sobre la coincidencia de intereses económicos; y podría producirse un cambio de lealtades hacia otro actor armado ilegal que presente una mejor oferta¹³².

Más ampliamente, la necesidad de financiar su expansión militar le ha costado a las FARC sus relaciones con la comunidad. En regiones como Nariño y Chocó, la guerrilla carece de una base rural significativa y parece operar básicamente por razones económicas¹³³. En otras regiones, la guerrilla negocia pragmáticamente con las industrias extractivas, permitiendo algunas operaciones mineras y petroleras a cambio de pagos extorsivos. Esto ha conllevado a que las comunidades vean a la guerrilla cada vez menos como defensora de sus intereses o como “intérprete” válido de los conflictos sociales, tal y como las FARC a menudo se auto describen¹³⁴. En varias zonas, incluido el Putumayo, la pérdida de liderazgo político se ha visto agravada por el fracaso en defender a las comunidades de la violencia paramilitar¹³⁵. Esos fenómenos han llevado a que

las comunidades adopten crecientemente una posición de neutralidad hacia ambas partes del conflicto armado. Esta posición es articulada con particular fuerza por los pueblos indígenas del Cauca, pero también por organizaciones campesinas y comunitarias en otras regiones¹³⁶.

Bajo el mandato de Cano, las FARC intensificaron su trabajo con organizaciones de base en un esfuerzo por reparar las relaciones con la comunidad y recuperar terreno político. Esto parece haber funcionado en algunos lugares, y la incapacidad de la PSD para reducir la dinámica del conflicto regional les ha abierto nuevas oportunidades, aunque la intensa presión militar dificulta aún más el trabajo dentro de las comunidades¹³⁷. Para rescatar su perfil político, las FARC necesitan satisfacer el creciente y agudo reto de recambio generacional que la ofensiva del Gobierno ha acelerado. Quienes reemplazan a sus líderes dados de baja o capturados garantizan la supervivencia militar del grupo, pero a menudo se considera que carecen de la visión política propia de comandantes más experimentados¹³⁸. Esta ruptura generacional se ha sentido críticamente en regiones como el Putumayo, donde cada vez menos líderes de las FARC gozan de cierto reconocimiento y respeto entre las comunidades¹³⁹. La reserva de líderes políticamente hábiles, cada vez más pequeña, podría, sin embargo, ser un incentivo para el actual liderazgo, el cual, en su mayoría, se sumó a la guerrilla en la década de los 80 con el principal interés de alcanzar un acuerdo de paz que salvaguardara el carácter político de las FARC.

Lo que queda del capital social y político de las FARC a menudo refleja meramente el poder de facto y la falta de alternativas en sus bastiones rurales. En algunas zonas, donde las instituciones estatales no son confiables o son ineficientes, las FARC se ocupan de hacer cumplir un orden social básico, castigando crímenes, regulando las relaciones personales y, algunas veces, eliminando otros actores armados ilegales indeseados. Pero las comunidades están cada vez más cansadas de los esfuerzos de las FARC por imponer una semblanza de legitimidad por medio de las armas¹⁴⁰. Las relaciones con la guerrilla también están

¹²⁹ Jaime Jaramillo, Leonidas Mora, Fernando Cubides, *Colonización, coca y guerrilla* (Bogotá, 1986), pp. 159-190. En la región había cultivos de coca antes de que las FARC tuvieran allí una fuerte presencia; la existencia de una economía ilegal que el estado podría reprimir en cualquier momento, abonó el terreno para el crecimiento de la guerrilla, *ibid*, p. 179.

¹³⁰ Entrevista de Crisis Group, ONG, Cúcuta, 14 de marzo de 2012.

¹³¹ Entrevistas de Crisis Group, organismo estatal, Popayán, 12 de enero de 2012; analista, Cúcuta, 13 de marzo de 2012.

¹³² Teófilo Vásquez, “Recursos, política, territorios y conflicto armado”, en Teófilo Vásquez, Andrés R. Vargas y Jorge A. Restrepo (eds.), *Una vieja guerra en un nuevo contexto: Conflicto y territorio en el sur de Colombia* (Bogotá, 2011), p. 416.

¹³³ Entrevista de Crisis Group, líder de la Compañía de Jesús, Bogotá, 30 de enero de 2012.

¹³⁴ Entrevistas de Crisis Group, miembro de la Iglesia Católica, Florencia, 17 de febrero de 2012; trabajador social, San Vicente del Caguán, 23 de febrero de 2012. Véase también la carta de los pueblos indígenas del Cauca a las FARC: “La guerrilla no nos protegen de los atropellos de la fuerza pública; cuando llega el Ejército los guerrilleros se van y se cuidan entre ellos. Tampoco impiden que lleguen las transnacionales; para conseguir los recursos que sostengan su ejército, hacen acuerdos con ellas”. “ACIN: Carta a las FARC”, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte de Cauca, 16 de julio de 2012.

¹³⁵ Entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 26 de enero de 2012.

¹³⁶ Un líder comunitario dijo a Crisis Group: “A las partes del conflicto no les gusta la autonomía del pueblo. Pero las organizaciones sociales trabajamos por cuenta propia; a nosotros no nos patrocina nadie”. Entrevista de Crisis Group, líder comunitario de Cartagena del Chairá, Florencia, 24 de febrero de 2012.

¹³⁷ Entrevistas de Crisis Group, analista, Popayán, 12 de enero de 2012; trabajador social, San Vicente del Caguán, 20 de febrero de 2012.

¹³⁸ Entrevista de Crisis Group, ONG, Florencia, 16 de febrero de 2012; trabajador social, San Vicente del Caguán, 23 de febrero de 2012.

¹³⁹ Entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 26 de enero de 2012.

¹⁴⁰ Entrevistas de Crisis Group, miembro de las FARC desmilitarizado, 2012; líder campesino, Tambo, 12 de enero de 2012;

fuertemente condicionadas por la amistad y lazos familiares entre las FARC y miembros de la comunidad. En las regiones remotas las FARC tienen presencia hace décadas y son consideradas parte de la vida normal. Mantener buenas relaciones con las FARC por ejemplo a través de la colaboración en el suministro de alimentos, sea de manera voluntaria o coaccionada, es una estrategia de supervivencia esencial para las comunidades en estas áreas¹⁴¹.

Las FARC han probado diversas estrategias para detener su deterioro político. En 2000, bajo el liderazgo de Cano, establecieron dos organizaciones políticas directamente responsables ante el Secretariado: el Partido Comunista Colombiano Clandestino (PCCC o PC3) y el Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia (MBNC). Sin embargo, como consecuencia de la traumática experiencia de la UP, ambos operan clandestinamente. Históricamente el PC3 se ha encargado de los preparativos para un posible futuro partido político; su posible papel en el actual proceso de paz no está claro. El MBNC, liderado por Pablo Catatumbo, miembro del Secretariado, tiene un mandato más amplio. Se espera que sus militantes infiltren movimientos sociales y se hagan oír en aspectos laborales, de derechos humanos y contra de la explotación de recursos naturales¹⁴². En 2003, se creó el Movimiento Juvenil Bolivariano para atraer las simpatías de estudiantes de bachillerato y universitarios. Estas organizaciones también buscan reconstruir las golpeadas redes urbanas de las FARC. Su naturaleza clandestina hace difícil evaluar su efectividad.

El apoyo a la ideología bolivariana debía insertar a las FARC en una dinámica política regional más amplia. Las referencias a Simón Bolívar, héroe de la independencia del siglo diecinueve, estaban presentes desde antes, como en el caso del nombre de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), a la que se unieron las FARC en 1987. Pero el discurso bolivariano, que enfatiza los conceptos de soberanía e independencia, solo cobró ímpetu hasta principios del 2000. El presidente venezolano Hugo Chávez es su defensor más importante y su fuerza motriz es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA),

un grupo de ocho países de América Latina y el Caribe¹⁴³. A nivel regional, también existe el Movimiento Continental Bolivariano (MCB), una plataforma de organizaciones suramericanas de izquierda¹⁴⁴.

La carta bolivariana no ha aportado grandes ganancias a las FARC. Ha habido algunas retribuciones positivas, particularmente el apoyo de Chávez en enero de 2008 para que se las reconociera como fuerza beligerante en el conflicto colombiano, un objetivo de vieja data del grupo. Pero el respaldo de éste a la lucha armada ha sido menos duradero y decisivo de lo que las FARC habrían podido esperar. En octubre de 2008, Chávez insistió en que la guerra de guerrillas era “historia”, y desde que Santos reparó las inestables relaciones bilaterales, las fuerzas de seguridad venezolanas han combatido más firmemente la presencia de la guerrilla en su país, capturando y extraditando varios combatientes requeridos por la justicia colombiana. Sin embargo, Chávez ha jugado un papel importante en los contactos secretos de las FARC con la administración de Santos y ha usado su influencia para exhortar al movimiento a negociar. Asimismo, Venezuela sigue siendo estratégicamente importante para las FARC en tanto que es un refugio relativamente seguro.

El aislamiento político y social de las FARC tiene implicaciones para el proceso de paz. Ha afectado su desarrollo programático y ha hecho difícil para la sociedad saber qué es lo que quiere realmente el grupo y qué se necesitaría para satisfacer sus principales demandas, incertidumbre que algunos opositores al proceso de paz podrían aprovechar exagerando las consecuencias de cualquier acuerdo. Las FARC todavía escuchan hasta cierto punto a sus bases rurales de apoyo, pero cuanto más se debilitan sus vínculos, menor es el poder que tienen éstas para influir en que la guerrilla acepte los compromisos requeridos para una negociación exitosa. Un indicio de que las FARC son conscientes de los peligros de su aislamiento puede ser la acogida que Timochenko le dio a una carta que un prominente historiador dirigió a las FARC, a la que describió como una posible contribución “a abrir una brecha por la que el ciudadano corriente pudiera conocer la argumentación de las FARC y sopesar nuestra visión actual del país y nuestra propuesta hacia el futuro”¹⁴⁵.

líder indígena, Santander de Quilichao, 13 de enero de 2012; trabajador social, San Vicente del Caguán, 20 de febrero de 2012. Sobre la oferta de las FARC para brindar servicios de justicia, véase también Mario Aguilera Peña, “Justicia guerrillera y población civil, 1964-1999”, en Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (eds), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Tomo II*. (Bogotá, 2001), pp. 389-422.

¹⁴¹ Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad local, Caquetá y Cauca, enero y febrero de 2012.

¹⁴² Informe de Crisis Group, *Poner fin al conflicto con las FARC: jugar la carta correcta*, op. cit., p. 4. Pablo Catatumbo, “Saludo de Pablo Catatumbo al Movimiento Bolivariano y al Partido Comunista Colombiano Clandestino PC3”, ABP Noticias, 8 de enero de 2012.

¹⁴³ Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, y Venezuela.

¹⁴⁴ Hasta su segunda conferencia, el movimiento se llamaba Coordinadora Continental Bolivariana. En 2010, el movimiento designó a Cano como su presidente honorario.

¹⁴⁵ “Carta a Medófilo Medina”, op. cit., p. 21. Véase también la misma carta, p. 29: “Usted [i.e. Medófilo Medina] reconoce no ser un experto en las FARC. Al parecer hay especialidades académicas sobre nosotros. Que sepamos, ninguno ha llegado acá nunca a entrevistarnos. Es lo menos que podría esperarse de quienes escriben libros o dictan conferencias sobre nuestra lucha”.

IV. OBSTÁCULOS PARA LA PAZ

La resistencia a un acuerdo político y a la consolidación de un post-conflicto pacífico se da a través de diversas formas. La oposición política es expresada de manera más radical por el ex presidente Uribe y sus más cercanos seguidores. Las reservas también son generalizadas entre las fuerzas militares, que están formalmente impedidas para opinar sobre política. También hay saboteadores que no tienen reparos en utilizar medios violentos e ilegales para frustrar las conversaciones de paz que anticipan amenazarían su posición. Esos saboteadores, incluidos los paramilitares y algunas facciones al interior de las fuerzas de seguridad, así como elementos de la guerrilla que desean sabotear los procesos de paz con grupos competidores, han asestado duros golpes a varios diálogos de paz en el pasado. Esto se hizo particularmente evidente en las conversaciones con las FARC durante las administraciones Betancur (1982-1986) y Pastrana (1998-2002), aunque los errores por parte del Gobierno, dificultades procedimentales, un legado de desconfianza y la falta de un serio interés en un acuerdo negociado por parte de las FARC también contribuyeron a dichos fracasos¹⁴⁶.

No hay certeza sobre que tan fuerte podrá ser la resistencia a las negociaciones de paz ni sobre el papel que podrían jugar los saboteadores. Es posible que el peligro que representan los saboteadores haya disminuido, en comparación con las negociaciones del Caguán bajo Pastrana, época en la cual los paramilitares experimentaban un crecimiento sin precedentes y las tensiones entre civiles y militares estaban alcanzando niveles críticos. La actitud de los militares se ha moderado y un general de alto nivel del ejército en retiro forma parte del equipo de negociación. Los paramilitares se han desmovilizado, aunque de manera imperfecta. Pero de todos modos existe una potencial amplia de violencia por parte de los NGAI (a menudo conformados a partir de los remanentes de los antiguos grupos paramilitares) o de redes de más reciente aparición. En el entusiasmo inicial por las nuevas conversaciones, la oposición se ha mantenido un poco relegada, pero un fracaso en obtener resultados tangibles en el corto plazo podría cambiar los ánimos, y un agresivo discurso político podría generar, sin intención ni voluntad, nueva violencia. Esta es una preocupación en un país en el cual la línea divisoria entre la política democrática y la violencia ha sido históricamente muy tenue, y el control central sobre ciertos actores políticos y económicos en las regiones, históricamente promotores de violencia política, aún es deficiente.

Aunque los obstáculos para esta negociación podrían ser menores que los del pasado, probablemente Colombia enfrentará una difícil transición si llega a la fase del post-conflicto. Parte de los NGAI y las organizaciones narcotraficantes podrían mantenerse en calma durante las negociaciones, pero posiblemente consideren expandir su control a las regiones que hoy están bajo el dominio de las FARC, creando, eventualmente nueva violencia. El post-conflicto también podría verse complicado por la resistencia de algunas estructuras de las FARC, profundamente comprometidas con el negocio de la droga, a cumplir la orden de desmovilización.

A. RESISTENCIA POLÍTICA

La resistencia política a las conversaciones de paz con las FARC se ha vuelto más visible con el deterioro de las relaciones entre Uribe y Santos, este último elegido como heredero del primero. Las tensiones entre ellos se han generado, en buena parte, por temas estrechamente relacionados con la resolución del conflicto, aunque también han contribuido los nombramientos de opositores de Uribe en ministerios y las acusaciones e investigaciones en contra de personas muy allegadas a su círculo, como su ex Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias y su ex Comisionado de Paz Luis Carlos Restrepo¹⁴⁷. El ex presidente ha criticado ferozmente el acercamiento con Venezuela y Ecuador, el silencio de Santos sobre la continuada presencia de la guerrilla en países vecinos y la acción judicial contra personal militar acusado de violaciones de derechos humanos. El reconocimiento de que existe un conflicto armado interno, los esfuerzos por reparar a las víctimas y devolver las tierras arrebatadas por paramilitares, así como el Marco Legal para la Paz aprobado por el Congreso han marcado momentos de distanciamiento adicionales.

Aunque Santos insiste en que no busca una disputa con Uribe, la relación aparentemente alcanzó su punto de no retorno en julio de 2012, cuando este último estuvo entre los miembros fundadores del Puro Centro Democrático (PCD), un nuevo movimiento político abiertamente opuesto al Presidente. En gran parte, el PCD está dirigido a pro-

¹⁴⁶ Carlo Nasi, "Spoilers in Colombia: Actors and strategies", en Edward Newman y Oliver Richmond (eds.), *Challenges to peacebuilding: Managing spoilers during conflict resolution* (Tokio, 2006), pp. 219-241.

¹⁴⁷ Arias está siendo investigado por presunta corrupción en el manejo de un plan de subsidio agrícola cuando era ministro y sostiene que es inocente. Restrepo dejó el país en enero de 2012 después de ser vinculado a la presuntamente falsa desmovilización de un frente de las FARC, y ha negado cualquier participación. Otros cercanos a Uribe con problemas jurídicos son el ex secretario de la presidencia Bernardo Moreno y la ex directora del DAS María del Pilar Hurtado, quien está en Panamá; ambos han rechazado todas las acusaciones en su contra. Mauricio Santoyo, ex jefe de seguridad de Uribe, y General de la Policía, se declaró culpable de colaborar con los paramilitares en agosto de 2012 ante un tribunal de EE.UU. Uribe condenó las acciones de Santoyo.

mover el restablecimiento del marco de políticas de Uribe, resumido en los principios de la seguridad democrática, la cohesión social y la confianza inversionista que, según este movimiento, ha sido abandonado por Santos. Esto incluye la insistencia en una solución predominantemente militar y el rechazo de las conversaciones de paz que puedan otorgar cualquier beneficio a la guerrilla. El lanzamiento del PCD en presencia de ex generales y ex ministros coincidió con el establecimiento de un programático Frente contra los Terroristas como respuesta a un atentado con explosivos dirigido en contra del ex ministro del interior Fernando Londoño en mayo. Primero Colombia, un centro de pensamiento liderado por el ex asesor presidencial José Obdulio Gaviria, orientado a promover los principios políticos de Uribe, respalda al PCD y el frente.

La oposición a las conversaciones de paz gira alrededor de seis discutibles afirmaciones sobre la naturaleza de la guerrilla, las causas del conflicto y las consecuencias de un acuerdo. En primer lugar, consideran que las FARC son terroristas y no una guerrilla con motivaciones políticas. Esto, se dice, anula las posibilidades de conversaciones de paz porque con terroristas no hay nada que negociar salvo los términos de su sometimiento¹⁴⁸. En segundo lugar, señalan que el conflicto es impulsado básicamente por el narcotráfico y otras actividades del crimen organizado¹⁴⁹. En tercer lugar, consideran que las FARC no representan ningún sector importante de la sociedad a parte de intereses criminales¹⁵⁰. Por ello, cualquier diálogo de paz enfrentaría, inevitablemente, un profundo déficit de legitimidad. En cuarto lugar, afirman que las FARC no son serias en cuanto a la paz. Hablan de la paz solo para ganar espacio político y tiempo para recuperar capacidad militar. En quinto lugar, señalan que la búsqueda de un acuerdo

pacífico por parte de la actual administración es la principal causa del aparente deterioro de la seguridad pública, medido por el incremento de los ataques de las FARC¹⁵¹. En sexto lugar, consideran que, fundamentalmente, un acuerdo alteraría las instituciones políticas, transformando a Colombia en un régimen socialista como Venezuela o Cuba, ambos socios en las negociaciones¹⁵².

Por supuesto, no todos los opositores apoyan las seis afirmaciones. Otras posiciones más moderadas, que son probablemente las más extendidas, comparten únicamente el escepticismo respecto a la voluntad de la guerrilla de llegar a un acuerdo e implementarlo y las dudas respecto a quién representan las FARC. Antes de que el Gobierno confirmara el pre-acuerdo con las FARC en septiembre, los promotores del PCD pensaban que podría fácilmente reunir unos nueve millones de votos para ganar la próxima elección presidencial. Esto se basó en el supuesto de que la seguridad seguiría deteriorándose y los votantes exigirían el regreso de Uribe o de un verdadero heredero¹⁵³. Las expectativas también reflejaban la duradera alta popularidad de Uribe, que para agosto de 2012 estaba en 62 por ciento¹⁵⁴.

Ahora esas perspectivas se han alejado. El escepticismo sobre las conversaciones de paz atraviesa el Partido de la U y el Partido Conservador, ambos miembros de la coalición legislativa de Santos, Unidad Nacional, que también cuenta con el apoyo incondicional de los Partidos Liberal y Verde, así como de Cambio Radical. Después de una controvertida maniobra de Santos, que en junio de 2012 presionó al Congreso a llevar a cabo una sesión extraordinaria para revocar una reforma a la justicia que había aprobado recientemente, su relación con la asamblea legislativa es tirante¹⁵⁵. Sin embargo, tras el anuncio de septiembre, todos los líderes de los partidos de coalición cerraron filas tras él en respaldo de las conversaciones de paz. Las conversaciones podrían precipitar la salida de

¹⁴⁸ “Colombia ni quiere ni debe discutir con los terroristas un programa de reivindicaciones sociales. Con ellos no puede haber diálogo político sino acuerdos de desmovilización.” “Manifiesto del Frente de Unidad en contra de los terroristas”, julio de 2012. Incluso los opositores a las conversaciones de paz reconocen que esta no es una descripción completa de las FARC, sino más bien una estrategia retórica para restringir el espacio político a la guerrilla. Un opositor explicó: “La guerra se gana en el terreno de lo militar, pero más aún en el de la política. De ahí que sea necesario deslegitimar la lucha de las FARC”. Entrevista de Crisis Group, Primero Colombia, Bogotá, 23 de julio de 2012.

¹⁴⁹ “Los terroristas no son de izquierda ni de derecha, ni obran por “propósitos altruistas” Sus ideas no son un programa político; son una despreciable excusa para justificar asesinatos, secuestros, tráfico de drogas y destrucción de bienes de la comunidad””, Manifiesto del Frente de Unidad”, op. cit. “Esta guerra, la que nos aflige y nos mata, es causada por el narcotráfico”, Fernando Londoño Hoyos, “Cinco errores sobre la Guerra”, *La Patria*, 17 de julio de 2012.

¹⁵⁰ Mauricio Vargas, “¿A quién representan las Farc?”, *El Tiempo*, 22 de enero de 2012.

¹⁵¹ Entrevistas de Crisis Group, asociación de ganaderos, Bogotá, 31 de enero; analista, Bogotá, 11 de julio de 2012.

¹⁵² José Obdulio Gaviria, “Mobiliario para la paz”, *El Tiempo*, 4 de septiembre de 2012; Eduardo Mackenzie, “No es un proceso de paz”, Blog Debate Nacional, 3 de septiembre de 2012.

¹⁵³ Entrevista de Crisis Group, Primero Colombia, Bogotá, 23 de julio de 2012. José Obdulio Gaviria, “Cuatro años de estragos”, *El Tiempo*, 31 de julio de 2012.

¹⁵⁴ “Estos son los mejor y los peor calificados, según los encuestados por Gallup”, Caracol Radio, 30 de agosto de 2012. En la misma encuesta, Santos obtuvo una favorable clasificación de 51 por ciento. “Santos aumenta a 51 por ciento su imagen favorable”, *Semana*, 30 de agosto de 2012.

¹⁵⁵ A este hecho siguieron fuertes reacciones por parte de la sociedad civil y los medios contra las disposiciones de la reforma que habrían creado riesgos de impunidad en casos de políticos vinculados a paramilitares, así como una mayor inmunidad para los parlamentarios.

algunos de los opositores radicales de la coalición, pero no parece haber suficientes desertores como para obstaculizar la labor legislativa o debilitar significativamente el respaldo político para la negociación. Es de esperar que los legisladores sopesen cuidadosamente sus preferencias políticas dada su necesidad de mantenerse en la coalición gobernante y retener el acceso a los empleos en el sector público que esa permanencia conlleva.

Las oportunidades de crecimiento de la resistencia política dependen fundamentalmente de lo que ocurra en las negociaciones. Una falta de avances rápidos y la continuación de intensas hostilidades tienen el potencial de revivir el impulso de los críticos. Esto, sin embargo, tampoco resolvería el problema del PCD, que carece de un líder con probada habilidad para obtener votos. La constitución prohíbe una nueva candidatura presidencial de Uribe, porque ya sirvió los dos períodos permitidos, y no hay certeza respecto a que tan efectivo sería su respaldo a un candidato. Tanto Santos como las FARC tienen fuertes incentivos para evitar una situación que facilite el regreso al poder de los conservadores de línea dura en las elecciones legislativas y presidenciales de 2014¹⁵⁶. No obstante, la amenaza que supone la oposición política al proceso de paz no puede ser descartada.

B. EL EJÉRCITO

La falta de coordinación entre la agenda política y la militar complicó los anteriores procesos de paz. Tradicionalmente las fuerzas militares han tenido una autonomía sustancial para manejar el conflicto. Desde su perspectiva, son ellos y no toda la gama de los organismos estatales, el factor decisivo en el triunfo o derrota en la guerra¹⁵⁷. Esta actitud ha generado tensiones cada vez que los presidentes han intentado dar prioridad a una solución política. Durante la presidencia de Betancur, el Ministro de Defensa, General Fernando Landazábal renunció ante la existencia de las negociaciones. La falta de coordinación también fue evidente en el ataque al cuartel general de las FARC el 9 de diciembre de 1990, horas antes de que se abrieran los centros de votación para elegir una asamblea constituyente, un acto equivalente a excluir a las FARC del orden más inclusivo y democrático al que la nueva constitución debía dar inicio¹⁵⁸. Bajo Samper (1994-1998), los altos mandos militares cuestionaron los planes de desmilitarizar el municipio de La Uribe (Meta) para realizar allí las

negociaciones¹⁵⁹. Bajo Pastrana, el establecimiento y la administración de la zona desmilitarizada (ZDM) fueron constantes puntos de polémica.

La influencia militar sobre el conflicto se ha debilitado desde la década de 1980, con la gradual reducción y posterior derogatoria de medidas de estado de sitio que habían regido por largos períodos desde los años 60; en 1987 los tribunales militares perdieron la jurisdicción para juzgar y condenar civiles. Esto fue específicamente excluido en la constitución de 1991 que también introdujo tiempos límite más estrictos para las medidas de estado de sitio, así como garantías de que los derechos humanos y la libertad individual no sean suspendidos en situaciones de emergencia. En 1991, Rafael Pardo, un líder del Partido Liberal, se convirtió en el primer civil en ser ministro de defensa en más de cuatro décadas. Sin embargo, como consecuencia no esperada, el fortalecido control civil y jurídico también facilitó el establecimiento de fuerzas paramilitares a menudo utilizadas para realizar tareas extra-legales que las fuerzas militares ya no podían arriesgarse a ejecutar¹⁶⁰.

El Ejército ha avanzado en su aceptación de conversaciones de paz. Ya no se toleran los vínculos con grupos armados ilegales, aunque algunos de estos persisten¹⁶¹. Los mandos actuales han moderado el triunfalismo que marcó el discurso militar bajo Uribe, particularmente en los últimos años de su administración, distanciándose de la consigna –frecuentemente invocada por el anterior comandante de las fuerzas armadas, General Freddy Padilla– de que la campaña contra las FARC había entrado en “el fin del fin”. El General Navas, al mando desde septiembre de 2011, también ha reconocido que la paz no llegará sin algún tipo de cambio social¹⁶². Estos avances parecen estar impulsados, en buena medida, por un lento cambio gene-

¹⁵⁹ En junio de 1995, en un incidente que se ha conocido como “ruido de sables”, un grupo de generales del Ejército envió un memorándum secreto (que más tarde se filtró a la prensa) advirtiéndole al Presidente Samper que consideraban inconstitucional su decisión. “Ruido de sables. Los militares notifican al gobierno que no aceptan la desmilitarización total de La Uribe”, *Semana*, 31 de julio de 1995.

¹⁶⁰ Mauricio García Villegas, “Constitucionalismo perverso, normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997”, en Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Tomo I* (Bogotá, 2001), pp. 317-370; y Mauricio Romero, *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003* (Bogotá, 2003), pp. 228-235.

¹⁶¹ Informe de Crisis Group, *Desmantelar los nuevos grupos armados ilegales en Colombia*, op. cit.

¹⁶² Véase “Derrota de Farc, señal para usar llave de paz”, *El Nuevo Siglo*, 3 de junio de 2012, en el que se cita al General Navas diciendo, “nosotros sabemos que para que haya paz hay que dar palo y zanahoria también, porque a base de palo no se puede reivindicar a un pueblo o una sociedad, porque seguramente entre más terroristas caigan muertos más van a nacer si aún persisten como caldo de cultivo esos fenómenos sociales”.

¹⁵⁶ Juanita León y Martha Maya, “A partir de hoy Santos asegura su reelección pero arriesga su lugar en la historia”, *La Silla Vacía*, 4 de septiembre de 2012.

¹⁵⁷ Carlos Alfonso Velásquez, “Las fuerzas militares en la búsqueda de la paz con las FARC”, *Fundación Ideas para la Paz*, junio de 2011, p. 40.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 20.

racional, en la medida que los oficiales mayores, más radicales, se han retirado y los censos han favorecido puntos de vista más moderados¹⁶³.

Con todo, persisten las dudas sobre las negociaciones de paz. En línea con la posición de Uribe, el General Navas ha repetido insistentemente que la negociación solo es viable después de que la acción militar haya quebrantado “la voluntad de combate” de la guerrilla. Las conversaciones que tendrían lugar a continuación no serían una “negociación política”, considerada inviable porque “las FARC no representan un sector de la sociedad colombiana”, y “no le brindan confianza a la misma sociedad para sentarse en la mesa de negociación con el gobierno para una reforma”¹⁶⁴. Aún hay segmentos de las fuerzas militares que equiparan las negociaciones con su derrota¹⁶⁵, pero más que todo, la mayoría teme que se repitan las conversaciones del Caguán que dieron a las FARC el control sobre una vasta ZDM que utilizó para entrenar nuevos combatientes y como santuario desde el cual lanzar ataques y asegurar sus rehenes¹⁶⁶.

El hecho de que las negociaciones empezarán en medio de la continuación de las hostilidades y no se desmilitarizará territorio alguno, debe reforzar el respaldo de los militares al proceso. Sin embargo, aún hay tensión en las relaciones civiles-militares. Ésta alcanzó un punto muy alto bajo Uribe, como resultado del énfasis de la PSD en la lucha contra la guerrilla, el incremento de recursos para las fuerzas militares, el rechazo de conversaciones políticas y el cercano involucramiento del presidente en las operaciones (quien hablaba directamente con los generales por teléfono). La relación se ha tensado ligeramente bajo Santos dada la sensación de un creciente descontento, particularmente entre los oficiales retirados¹⁶⁷. Lo anterior

ha sido impulsado por un número de factores directa e indirectamente relacionados con las nuevas conversaciones de paz. Dada la perspectiva de un acuerdo político, se dice que los soldados ya no ven sentido a arriesgar sus vidas¹⁶⁸. La más modesta retórica oficial ha profundizado ese tipo de problemas de motivación.

Las tropas estarían molestas por la falta de claridad en las normas de combate. El Manual de Derecho Operacional de 2009 no tiene estatus jurídico, y se dice que habiendo sido redactado por ministros de defensa civiles, goza de poca autoridad entre los soldados¹⁶⁹. Las tropas culpan de la presunta falta de claridad para rendir cuentas sobre derechos humanos y DIH durante las operaciones militares a un acuerdo de 2006 firmado, según se dice bajo presión internacional, por Camilo Ospina, ministro de defensa de Uribe, y el entonces Fiscal General Mario Iguarán. Éste permitió al Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía investigar escenas de operaciones militares y entregar pruebas a la jurisdicción civil¹⁷⁰. Desde el punto de vista de los militares, ni los jueces civiles ni la Fiscalía están capacitados para entender las complejidades de una situación de combate; y peor aún, se considera que imparten justicia de manera parcial por un supuesto sesgo antimilitar¹⁷¹.

El impulso de los juicios en tribunales civiles contra miembros de las fuerzas militares por ejecuciones extra-judiciales y las condenas en casos de alto nivel han reforzado esa percepción¹⁷². A los ojos de muchos en las fuerzas armadas, los problemas con la jurisdicción civil se hicieron particularmente evidentes en junio de 2012, cuando un tribunal de Bogotá confirmó una sentencia de 30 años de prisión para Luis Alfonso Plazas Vega, coronel retirado del Ejército, que fue hallado responsable de la desaparición forzada de once personas en 1985 durante la retoma del Palacio de Justicia que había sido ocupado por guerri-

¹⁶³ Entrevista de Crisis Group, experto en conflicto, Bogotá, 17 de julio de 2012.

¹⁶⁴ Citas tomadas de la extensa entrevista con Navas, cuando todavía era comandante del Ejército, en un diario local, en “El ‘centro de gravedad’ de las Farc no es Cano”, *El Nuevo Siglo*, 27 de marzo de 2011.

¹⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, militar de alto rango en situación de retiro, Bogotá, 16 de enero de 2012.

¹⁶⁶ Entrevista de Crisis Group, exviceministro de defensa, Bogotá, 17 de julio de 2012.

¹⁶⁷ La expresión más visible de esto fue un correo electrónico de un oficial retirado a otros miembros de las fuerzas militares diciendo que llegaría el momento en que el Ejército “exigiría” que Santos “cumpla con sus obligaciones y compromisos electorales” o sería “removido del cargo [de presidente]”. La importancia de esta carta ha sido exagerada. La idea no goza de mucho respaldo entre los oficiales activos y tampoco entre los que están retirados. Colombia tampoco tiene una tradición de golpes militares; su único gobierno militar, bajo el General Rojas Pinilla (1953-57) fue débil, al menos comparado con las dictaduras militares de Suramérica. Véase también Camila Oso-

rio Avendaño y Martha Maya, “El posible golpe militar es por ahora puro ruido”, *La Silla Vacía*, 23 de mayo de 2012.

¹⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, analista, Bogotá, 11 de julio de 2012.

¹⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, exfuncionario del Ministerio de Defensa, Bogotá, 17 de julio de 2012.

¹⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, analista, 11 de julio de 2012. Texto del acuerdo citado en “Fuero militar: un enredo de Álvaro Uribe”, *Semana*, 22 de marzo de 2012.

¹⁷¹ Entrevista de Crisis Group, especialista en jurisdicción militar, Bogotá, 12 de septiembre de 2012. Véase también Saúl Hernández, “¿Perdón? ¡No faltaba más!” *El Mundo*, 5 de febrero de 2012.

¹⁷² Amplios sectores del Ejército no niegan la existencia de esas ejecuciones extrajudiciales pero piensan que la interpretación de los casos como una práctica sistemática, en lugar de la acción de algunas manzanas podridas, subraya los problemas con los tribunales civiles. Entrevista de Crisis Group, exalto funcionario del Ministerio de Defensa, 17 de julio de 2012.

llos del M19. El juicio contra un oficial que en algunos círculos militares es venerado como héroe nacional ha reforzado resentimientos de vieja data contra antiguos guerrilleros y acuerdos de paz¹⁷³. Muchos oficiales rechazan que mientras los soldados son hallados culpables de sus acciones en la corte, pasados acuerdos de paz han abierto la puerta por vía del perdón a exitosas carreras políticas para prominentes ex rebeldes como Antonio Navarro y Gustavo Petro¹⁷⁴. Esto también ha aumentado las preocupaciones al interior de la institución sobre un posible tratamiento judicial post-conflicto a delitos cometidos por los militares¹⁷⁵.

Es importante no exagerar los problemas en las relaciones civiles-militares. Los problemas de motivación pueden ser reales, pero las fuertes opiniones sobre los tribunales civiles han sido avivadas por oficiales retirados y políticamente exageradas por Uribe y sus seguidores, en la medida en que han asumido dicho discurso¹⁷⁶. Muchos militares retirados tienen una agenda privada, porque a menudo son los más expuestos a ser objeto de acusaciones por pasados abusos de derechos humanos. Tampoco son un grupo homogéneo, y los que más se han hecho oír no necesariamente son los que tienen mayor influencia sobre las tropas en servicio activo¹⁷⁷. Las fuertes estructuras de mando y control reducen el margen de maniobra para los opositores a las conversaciones. Tanto el Presidente Santos, quien fue ministro de defensa, como el actual Juan Carlos Pinzón, quien proviene de una familia de militares, siguen gozando del respeto de las fuerzas armadas. Y, a diferencia de otros ejércitos de la región, la subordinación a un presidente civil es parte de la imagen de las fuerzas armadas de Colombia¹⁷⁸.

¹⁷³ “Plazas Vega es un héroe nacional”, *El Tiempo*, 14 de septiembre de 2011.

¹⁷⁴ Previamente miembro del M19, Antonio Navarro fue uno de los que presidió la Asamblea Constituyente en 1990 y pasó a ser ministro de salud, senador y gobernador del sureño departamento de Nariño. Gustavo Petro, otro exmiembro del M19, es actualmente alcalde de Bogotá, a menudo considerado el segundo cargo político más importante del país. Previamente, Petro fue miembro del Congreso.

¹⁷⁵ Reunión de Crisis Group con alto mando militar, Bogotá, 6 de julio de 2012.

¹⁷⁶ Véase, por ejemplo, el comentario del vicepresidente de Uribe, Francisco Santos: “Hay que deshacer el plan de guerra que hoy tienen las Fuerzas Militares y diseñar uno nuevo que va a requerir profundos cambios constitucionales. El primero es blindar totalmente las fuerzas armadas. Así sea en exceso y sin dudas. Debemos recuperar la moral de combate cueste lo que cueste”. Francisco Santos Calderón, “Cambio de estrategia”, *El Colombiano*, 29 de julio de 2012.

¹⁷⁷ Entrevistas de Crisis Group, antiguo alto funcionario del Ministerio de Defensa; alto oficial del Ejército retirado, ambas en Bogotá, 17 de julio de 2012.

¹⁷⁸ Entrevista de Crisis Group, general retirado, Bogotá, 3 de febrero de 2012.

Sin embargo, tanto para pelear la guerra como para ganar la paz es importante abordar dichas inquietudes. Con el nombramiento del General en retiro Jorge Enrique Mora, ex comandante de las fuerzas armadas bajo Uribe, como integrante del equipo de negociación del Gobierno, Santos se aseguró que las preocupaciones de militares en servicio activo y retirados estén bien representadas¹⁷⁹. Pero el Gobierno debe resistir las presiones para reducir la preocupación sobre los procedimientos de combate y los tribunales por medio de la ampliación de la jurisdicción militar, entendida actualmente como una justicia excepcional aplicada en forma restrictiva a una limitada lista de delitos cometidos en ejercicio de la función militar¹⁸⁰. Un intento de hacer precisamente eso dentro de una reforma a la justicia más amplia colapsó en 2012, en medio de las presiones de los socios internacionales de Colombia y de organizaciones de derechos humanos. Pero otro proyecto legislativo que busca una revisión general de la jurisdicción militar, proyecto de Acto Legislativo 192/2012, está programado para debate y aprobación en el Congreso en diciembre de 2012.

Dicha reforma introduciría cinco cambios fundamentales. En primer lugar, establecería una lista de delitos que los tribunales militares no podrían atender, incluyendo crímenes de lesa humanidad, genocidio, desaparición forzada, tortura, ejecuciones extrajudiciales, desplazamiento forzado, violencia sexual y reclutamiento y uso de menores. En segundo lugar, establecería que las violaciones del DIH cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad (salvo las arriba mencionadas) serán juzgadas “exclusivamente” por tribunales militares. En tercer lugar, introduciría una “comisión técnica”, compuesta por miembros de ambas jurisdicciones, militar y civil, que podrían intervenir en la solución de disputas jurisdiccionales entre los dos fueros. En cuarto lugar, crearía un Juzgado Penal de Garantías con la tarea, entre otras, de solucionar conflictos entre las jurisdicciones; la mitad de sus ocho miembros serían militares ya retirados. Y en quinto lugar, propondría que se desa-

¹⁷⁹ El nombramiento del General Mora se dio a conocer después de que la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares (Acore), un grupo de cabildeo, exigió “amplia” y “permanente” participación en la mesa de negociación. “Militares (r.) piden espacio en mesa de negociación con representantes”, *El Tiempo*, 3 de septiembre de 2012. Acore también ha anunciado que se propone canalizar todas sus inquietudes a través de Mora. “Militares anuncian al general (r.) Mora como su vocero”, *Semana*, 4 de septiembre de 2012. Otro miembro de la delegación del Gobierno es el antiguo director de la Policía Nacional, General Oscar Naranjo.

¹⁸⁰ Este planteamiento ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en consonancia con normas internacionales. Véase “Sentencia C-358 de 1997”, Corte Constitucional, 5 de agosto de 1997, y “Sentencia C-373 de 2011”, Corte Constitucional, 12 de mayo de 2011.

rolle legislación específica para “armonizar” el derecho penal con el DIH¹⁸¹.

De ser aprobado, este proyecto expandiría significativamente, a expensas de la justicia civil, la jurisdicción de los tribunales militares que durante un largo tiempo no han sido capaces o no han tenido voluntad de enjuiciar delitos graves, incluidos graves abusos de derechos humanos. Esto sentaría un peligroso precedente al debilitar la norma actual según el cual los casos en los cuales existe duda acerca de cuál jurisdicción es competente, son automáticamente referidos a los tribunales civiles¹⁸². Las comisiones técnicas tendrían el poder de facto para dirigir el curso de las investigaciones. La autoridad que sería conferida al Tribunal de Garantías para decidir conflictos de competencia entre jurisdicciones intervendría en las funciones actualmente ejercidas por el Consejo Superior de la Judicatura, un alto tribunal que, a diferencia del organismo propuesto, es completamente independiente de las fuerzas militares¹⁸³.

Para disipar las inquietudes sobre una ampliación de la justicia militar no es suficiente reservar algunos delitos para los tribunales civiles. La lista presentada en el proyecto reservaría a los tribunales civiles delitos que ya están excluidos de los tribunales militares, mientras que permitiría a los jueces militares asumir casos de detención arbitraria y otras violaciones al DIH que no están en la lista mencionada. Aunque aún hay espacio para mejorar la armonización entre las normas del DIH y la ley penal colombiana, los delitos y procedimientos clave ya han quedado debidamente establecidos en los códigos correspondientes. Esto ha despertado la inquietud de que el proyecto de ley pueda ser un intento de flexibilizar los estándares de rendición de cuentas para las fuerzas armadas¹⁸⁴. En lugar de expandir los riesgos de impunidad, la reforma debería concentrarse en mejorar los tribunales militares y su cooperación con los tribunales civiles para contribuir a la segu-

ridad jurídica¹⁸⁵. La aceptación de una agenda de paz por parte de los militares es crítica, pero el precio de esto no debería ser una mayor impunidad, la cual minaría las condiciones para una paz sostenible.

Los problemas del proceso de paz de 1998-2002 sugieren que un buen manejo de las relaciones con los militares antes, durante y después de las negociaciones es esencial. Por ello, resulta alentador que tras bastidores se estén llevando a cabo discusiones sobre el diseño, papel y tareas del Ejército en una situación de post-conflicto¹⁸⁶. La reforma del sector de seguridad no debería ser un tema para la mesa de negociación, y ésta tendrá necesariamente que esperar hasta que se haya logrado un acuerdo de paz definitivo, ya que las conversaciones se iniciarán sin un cese de hostilidades, por lo cual el Gobierno deberá mantener activa toda su capacidad de disuasión. Sin embargo, forjar un consenso interno sobre dicha reforma reduciría la incertidumbre y es, posiblemente, la manera más efectiva para evitar que los militares minen las iniciativas de paz por temor a lo desconocido.

Los detalles respecto a cómo serían esas fuerzas armadas en el post-conflicto todavía son inciertos, pero los principales interrogantes están claros. Las fuerzas militares tendrían que reducirse, ya que los recursos que ahora se gastan en la guerra se requerirán para diferentes propósitos. En principio, los jefes militares parecen reconocer esto¹⁸⁷, aunque dado el crecimiento sustancial en recursos y efectivos desde finales de la década de 1990, en particular bajo la PSD, es probable que esta marcha atrás genere alguna resistencia. Pero el cambio no debería ser tan traumático, puesto que la transición a una situación post-conflicto consolidada probablemente se produzca de manera gradual, toda vez que Colombia, seguramente, seguirá enfrentando problemas de orden público. De todos modos, es necesario elaborar planes de desmovilización y reintegración confiables y generosas para las tropas, incluida la capacitación profesional alternativa o la educación necesaria para que éstas puedan integrarse al mercado laboral. También será necesario contemplar otras reformas, como la expansión (incluida una guardia rural bien organizada) y desmilitarización de la Policía Nacional, y quizás desarrollar un rol más activo en misiones internacionales de mantenimiento de la paz.

¹⁸¹ Para estos puntos véase “Acto Legislativo Número 16 de 2012 Senado, 192 de 2012 Cámara”, Artículo 3, Gaceta del Congreso 343, 12 de junio de 2012.

¹⁸² Directiva Permanente 19/2007, Ministerio de Defensa, 2 de noviembre de 2007; también Michael Reed-Hurtado, “Reforma constitucional de la justicia penal militar: ¿seguridad o escudo?”, Razón pública, 1 de abril de 2012.

¹⁸³ Entrevistas de Crisis Group, abogado derechos humanos, Bogotá, 22 de agosto de 2012; especialista justicia penal militar, Bogotá, 14 de agosto de 2012. De ser aprobado como está, habría tres instituciones en la solución de disputas entre jurisdicciones (comisiones, tribunal y consejo). Como la relación entre los tres todavía no está muy clara, este arreglo probablemente no produciría la seguridad jurídica que los proyectos buscan garantizar. Entrevista de Crisis Group, especialista justicia penal militar, Bogotá, 12 de septiembre de 2012.

¹⁸⁴ “Alarmante reforma al fuero penal militar”, Comisión Colombiana de Juristas, 30 de agosto de 2012.

¹⁸⁵ Entrevista de Crisis Group, especialista justicia penal militar, 14 de agosto de 2012.

¹⁸⁶ Véase “Fuerzas militares realizan primera conferencia sobre Justicia Transicional en Colombia”, Comando General de las Fuerzas Militares, comunicado de prensa, 17 de mayo de 2012.

¹⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, general, Bogotá, 31 de enero de 2012.

C. SUCESORES PARAMILITARES Y REDES INSTRUMENTALES

Los NGAI suponen sustanciales amenazas para la paz, aunque probablemente tengan una menor capacidad para sabotear las negociaciones que la que detentaban sus predecesores, los grupos paramilitares. Estos últimos surgieron y se fortalecieron durante la década de 1980 y posteriores, en buena parte como reacción a los procesos de paz con las guerrillas, incluidas las FARC. La coalición tras los paramilitares era diversa e incluía élites políticas y económicas de las regiones, narcotraficantes que controlaban grandes áreas de tierras y sectores del Ejército, los cuales vieron el acercamiento a las guerrillas como una amenaza para sus respectivas posiciones. Así, el movimiento paramilitar giraba, de manera sustancial, alrededor de la defensa violenta del statu quo puesto en peligro por los cambios políticos, sociales y económicos implicados en las reformas emprendidas o prometidas como parte de los procesos de paz¹⁸⁸.

Los paramilitares fueron una fuerza motriz en la “guerra sucia” contra activistas de la Unión Patriótica (UP) que contribuyó al fracaso de las conversaciones de paz con las FARC bajo las administraciones Betancur, Barco y Gaviria (1982-1994)¹⁸⁹. El fuerte incremento en las actividades paramilitares –las masacres se duplicaron entre 1998 y 2000, llegando a 236 solo en ese último año¹⁹⁰– así como la falta de progreso en el esfuerzo por desmantelarlas –y a sus redes de apoyo– también contribuyeron al estancamiento de las conversaciones del Caguán durante el período de Pastrana (1998-2002). En enero de 1999, las FARC suspendieron las conversaciones poco después de haber sido iniciadas, cuando los paramilitares asesinaron a más de 100

personas en menos de una semana¹⁹¹. Asimismo, hubo una interrupción de varios meses (de noviembre de 2000 a principios de 2001), cuando las FARC pidieron al Gobierno aclarar su posición respecto a los paramilitares. Por su parte, una sangrienta ofensiva de los paramilitares contra los bastiones del ELN obstaculizó las conversaciones con este movimiento bajo la administración de Pastrana¹⁹². Los paramilitares también promovieron movilizaciones locales en contra de la planeada zona de encuentro que el Gobierno había aceptado como pre-condición del ELN para llevar a cabo conversaciones con este grupo en el departamento de Bolívar¹⁹³.

La posibilidad de poner fin a los paramilitares se abrió con la administración de Uribe, que deseaba concentrarse en una ofensiva a gran escala contra las guerrillas. Pero la desmovilización de más de 30.000 paramilitares que terminó en 2006, estuvo plagada de problemas. En varias regiones, los NGAI, que a menudo contaban con una participación sustancial de líderes paramilitares de mando medio re-armados o jamás desmovilizados, surgieron para llenar el espacio que habían dejado los paramilitares y apropiarse de sus negocios ilegales¹⁹⁴. De 33 grupos que existían en el 2006, se han consolidado seis organizaciones con unos 4.800 miembros a abril de 2012 y con presencia en 167 municipios. Los tres más grandes los Rastrojos, los Urabeños y el ERPAC, representan cerca del 80 por ciento de la capacidad ofensiva de estas nuevas organizaciones¹⁹⁵.

Es improbable que los NGAI tengan una posición unificada respecto a una agenda de paz, pero son un factor de riesgo, especialmente en la etapa preliminar y posterior a las conversaciones. Más que atraer la atención del Gobierno con operaciones de sabotaje, los NGAI interesados en controlar zonas importantes para la producción o tráfico de la droga, posiblemente prefieran mantener un perfil bajo durante las negociaciones y entrar a sustituir el espacio dejado por las FARC tras una eventual desmoviliza-

¹⁸⁸ Mauricio Romero, *Paramilitares y autodefensas*, op. cit., pp. 18, 40. Los grupos paramilitares empezaron a operar a principios de la década de 1980 como grupos de autodefensa privados de narcotraficantes y terratenientes. Su crecimiento se aceleró durante los procesos de paz de la administración Betancur. La segunda etapa del paramilitarismo se inició durante las conversaciones de paz de la administración Pastrana. Esa expansión fue precedida por la consolidación de los grupos en una federación a escala nacional, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

¹⁸⁹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado la responsabilidad del Estado en uno de esos homicidios: la emblemática muerte en 1994 del Senador de la UP, Manuel Cepeda Vargas. “Caso Manuel Cepeda Vargas vs Colombia”, Sentencia del 26 de mayo de 2010, Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Estado pidió perdón por este crimen en agosto de 2011, pero sigue pendiente un reconocimiento más amplio de la responsabilidad oficial en la exterminación de la UP.

¹⁹⁰ “Casos de masacres por departamento y municipio a nivel nacional, 1993-2012”, datos suministrados a Crisis Group por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, agosto de 2012.

¹⁹¹ Édgar Téllez, Óscar Montes y Jorge Lesmes, *Diario íntimo de un fracaso: Historia no contada del proceso de paz con las FARC* (Bogotá, 2002), pp. 104-110.

¹⁹² Véase “Panorama actual de Barrancabermeja”, Vicepresidencia de la República, diciembre de 2001.

¹⁹³ Informe de Crisis Group, *Colombia: perspectivas de paz con el ELN*, op. cit., pp. 13-14, 16-17.

¹⁹⁴ Informe sobre América Latina N°20 de Crisis Group, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, 10 de mayo de 2007.

¹⁹⁵ Entrevista de Crisis Group, policía, Bogotá, 7 de mayo de 2012. Las cifras no oficiales de la presencia de los NGAI, sin embargo, son mucho más elevadas. Según Indepaz, ONG local, los grupos podrían tener unos 8.000 miembros distribuidos en 406 municipios. “Presencia de los Narcoparamilitares en el 2011”, Unidad de Investigaciones, en Punto de Encuentro No. 58, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), marzo de 2012, p. 37.

ción. Las organizaciones de tráfico de droga podrían tener un comportamiento similar. Esto sería una amenaza para la consolidación de un orden pacífico en las zonas del conflicto. Pero los NGAI son más que bandas puramente criminales, como el Gobierno las describe. Al contrario, como sus predecesores paramilitares, algunos de estos grupos parecen desarrollar intereses más amplios que podrían verse afectados por un proceso de paz. Algunos se han involucrado cada vez más en operaciones de contra-insurgencia, y otros se valen del desplazamiento forzado y la violencia política, incluyendo amenazas y asesinatos selectivos de líderes sociales, para incrementar su control social y territorial.

De manera preocupante, Colombia no ha superado el problema del cual el paramilitarismo fue una expresión. En algunas zonas rurales, la violencia sigue siendo un instrumento estratégico desplegado para defender el statu quo en contra de potenciales aperturas políticas y sociales. Esto se hace claro por medio de la violencia ejercida contra las personas que defienden la restitución de tierras, violencia que se ha venido incrementando desde 2010 frente a los esfuerzos de la administración Santos por promover la devolución de las tierras a las víctimas del conflicto armado. Las amenazas están aumentando y, según la ONG local Nuevo Arco Iris, 68 defensores de la restitución de tierras han sido asesinados desde 2005, la mayoría de ellos en los últimos dos años¹⁹⁶. La violencia se ha concentrado en regiones con fuerte legado paramilitar, instituciones estatales corruptas o infiltradas y significativas operaciones de los NGAI. Más de la mitad de los asesinatos han tenido lugar en Antioquia y los departamentos de la Costa Caribe, en particular Córdoba. Los departamentos de Valle y Chocó en la costa pacífica, también han sido muy afectados.

Los NGAI parecen ser en parte responsables de esta violencia. Se informa que los Urabeños son la fuente de ésta en sus bastiones de la región de Urabá y el departamento de Córdoba, según se dice a instancias de testaferros de las antiguas AUC interesados en frustrar la restitución de tierras¹⁹⁷. Asimismo, cada vez hay más evidencias de la aparición de nuevos grupos armados ilegales que tienen como misión específica atacar contra el proceso de restitución de tierras. Esos grupos fueron denunciados por primera vez a principios de 2012, y en junio la Defensoría del Pueblo advirtió sobre amenazas contra comunidades que demandan la restitución de tierras en el departamento costero de Sucre. Tras las amenazas recibidas por trece líderes sociales y defensores de derechos humanos por parte de un auto-denominado “Ejército Anti-Restitución”, en julio de 2012 el Presidente Santos nombró por primera

vez a dos individuos que supuestamente están tras esos grupos¹⁹⁸.

Perpetradas por los NGAI o por nuevos grupos, las muertes y amenazas contra defensores de la restitución de tierras son un recordatorio de la continua oferta y demanda de violencia privada. Pero, por varias razones, no parece probable que este fenómeno vuelva a alcanzar las proporciones vistas en la época de los paramilitares. Durante mucho tiempo la administración Uribe le restó importancia a la amenaza de los NGAI (para proteger la desmovilización paramilitar —una de sus principales políticas— de las críticas). Sin embargo, el Gobierno de Santos los ha reconocido como la mayor amenaza para la seguridad pública, y en los últimos dos años los arrestos, dadas de baja y capturas de líderes de los Rastrojos, los Urabeños y el ERPAC han ido en aumento. En un controvertido proceso, cerca de un tercio de los miembros del ERPAC se sometieron a la justicia en diciembre de 2011¹⁹⁹. Aunque todos estos esfuerzos no han sido suficientes para derrotar a los NGAI, estos son mucho más inestables y frágiles que los antiguos paramilitares, los cuales, gracias a sus fuertes vínculos con funcionarios públicos, pudieron operar bastante tiempo sin ser, en gran parte, perturbados por el Estado.

Sin embargo, la creciente violencia contra líderes sociales despierta dudas sobre la capacidad del Gobierno nacional para contener a los actores regionales que han sido los principales promotores de la violencia política. Algunos sectores económicos que se beneficiaron de la expansión paramilitar, como los grandes ganaderos, han apoyado, así sea de dientes para afuera, la restitución de tierras mientras que otros se siguen oponiendo a diálogos de paz. Los reclamos por parte de los opositores políticos a las conversaciones según los cuales el Gobierno ha despilfarrado el legado de seguridad de Uribe y descuidado los intereses de los sectores inversionistas y empresariales, podría reactivar la demanda por grupos de autodefensa privados. Esta es una inquietud importante pues algunos grandes terratenientes y otros actores regionales poderosos han mostrado una histórica propensión al uso de la violencia para defender sus intereses. Sin embargo, actualmente, la posible demanda por dicho tipo de violencia parece ser menor dado que en el sector privado hay una mayor conciencia de lo que significa operar en zonas de conflicto²⁰⁰.

¹⁹⁶ Ariel Ávila Martínez, “La guerra contra la restitución”, Nuevo Arco Iris, blog, 10 de julio de 2012.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Daniel Restrepo Tabares, “Defensoría advierte sobre ‘ejército’ anti-restitución en Sucre”, *El Heraldo*, 27 de junio de 2012. “Presidente Santos ofrece recompensas para capturar a quienes amenazan a reclamante de tierras”, Sistema informativo del Gobierno, 7 de julio de 2012.

¹⁹⁹ Véase Informe de Crisis Group, *Desmantelar los nuevos grupos armados ilegales en Colombia*, op. cit.

²⁰⁰ Entrevista de Crisis Group, ONG, Bogotá, 1 de febrero de 2012.

También es probable que las compañías multinacionales se cuiden de proteger su reputación debido a la posibilidad de quedar expuestas a acciones legales, tanto en Colombia como en EE.UU.²⁰¹.

En el pre-acuerdo con las FARC, el Gobierno se compromete a aumentar los esfuerzos para combatir las organizaciones criminales y sus redes de apoyo y luchar contra la violencia ejercida contra defensores de derechos humanos y líderes sociales. Para implementar estos compromisos, debe actuar con decisión para llevar ante la justicia a los responsables de la violencia contra líderes de la restitución de tierras y contra los movimientos sociales. También debe mejorar su estrategia para combatir los NGAI, pero el uso de fuerza militar, propuesto en un proyecto de ley presentado al Congreso, no es un enfoque prometedor²⁰². El éxito solo es probable si Policía y fiscales se concentran en desmontar los contactos de éstos con las fuerzas de seguridad y las redes políticas y económicas que sostienen la estructura de los NGAI²⁰³.

D. GUERRILLAS

Los anteriores procesos de paz han padecido la tradicional rivalidad entre grupos guerrilleros, lo cual ha impedido la construcción de una federación perdurable que los aglutine y que cuente con la fuerza suficiente para liderar conversaciones de paz (como ha sucedido en Centroamérica). En casos extremos, esta rivalidad ha llevado a actos de violencia entre movimientos que compiten entre sí. Esto se hizo más notorio después de la desmovilización del Ejército de Liberación Popular (EPL) en 1991, cuando las FARC designaron como objetivo militar a los guerrilleros desmovilizados por haber abandonado la lucha revolucionaria²⁰⁴.

Esos riesgos siguen latentes en el proceso actual. La forma como éstos evolucionen dependerá en buena medida de la dinámica de las negociaciones, pero también de si el ELN participa y cómo en las negociaciones. Las FARC y el ELN no siempre han estado en buenos términos, pero están trabajando más estrechamente desde que en diciembre de 2009 acordaron poner fin a una sangrienta confrontación. Este acuerdo es respetado en todo el país, incluso en Arauca donde se llevaron a cabo hostilidades hasta finales de 2010. Esto ofrece un punto de arranque más prometedor, pero en caso de que las negociaciones empiecen sin el ELN, esta guerrilla podría tener el incentivo de incrementar operaciones para presionar su inclusión o mejorar su posición de negociación. Otra situación compleja con potencial para perturbar el desarrollo de las negociaciones podría surgir en caso de que el Gobierno y las FARC acuerden un cese el fuego mientras el ELN mantiene las hostilidades, dado que las guerrillas operan, en parte, en zonas que se superponen²⁰⁵. Una negociación conjunta posiblemente reduciría el riesgo de fallas en la coordinación pero también podría tener inconvenientes, como hacer más lentas las negociaciones.

Los riesgos más grandes se originan en la oposición al proceso de paz desde el interior de las FARC, y en su eventual fragmentación. La decisión de buscar un acuerdo con el Gobierno de Santos fue controversial. Se dice que algunos miembros de las FARC están convencidos de que éste no es el momento para negociar. Aducen que el grupo ha sobrevivido a la fase más crítica bajo Uribe, y que su poderío militar nuevamente va en ascenso, de modo que su posición negociadora podría ser más fuerte más adelante. No se ha conocido mucho respecto a estas diferencias, pero se dice que Iván Márquez, miembro del Secretariado, está entre los que albergan esas dudas. De ser así, su nombramiento como miembro del equipo oficial de negociación de las FARC podría ser un movimiento para aumentar su compromiso con el proceso y reducir así la posibilidad de fricciones internas.

La otra dificultad, más obvia, es de carácter financiero. Es poco probable que un acuerdo de paz convenza a frentes que están fuertemente involucrados en el narcotráfico a deponer las armas y que éstos cambien un negocio viable por un futuro económico incierto en la economía legal, para la cual la mayoría de los miembros de las FARC están deficientemente preparados²⁰⁶. Esto concordaría con lo sucedido en previos procesos de desmovilización, incluido el fracaso en desmantelar plenamente algunos sectores de los paramilitares de las AUC. Es difícil pronosticar cuántos miembros de las FARC podrían preferir no

²⁰¹ En un caso, Chiquita Brands logró un acuerdo de reconocimiento de culpabilidad con el Departamento de Justicia de los EE.UU. en 2007, por el cual la compañía acordó pagar una multa de 25 millones de dólares por haber dado dinero a los paramilitares. Jim Lobe and Aprille Muscara, "U.S. banana firm hired Colombian paramilitaries", Al Jazeera, 8 de abril de 2011. Chiquita ha sostenido que hizo los pagos "exclusivamente por un bien fundado temor a represalias contra sus empleados si la compañía se rehusaba". Citado en *ibid*.

²⁰² "Mindefensa abre puerta a un marco legal para combatir las bacrim", *El Espectador*, 6 de junio de 2012. Esto sería un cambio radical de la actual estrategia en la cual los NGAI son combatidos únicamente por la Policía.

²⁰³ Para una discusión a fondo sobre el tratamiento jurídico de los NGAI y la estrategia del Gobierno, véase Informe de Crisis Group, *Desmantelar los nuevos grupos armados ilegales de Colombia*, op. cit.

²⁰⁴ La masacre de 1994 en el barrio de La Chinita en Apartadó, la capital económica de la región de Urabá, es tal vez el incidente emblemático de esta violencia. Véase Bibiana Mercado, "Farc, las responsables", *El Tiempo*, 4 de septiembre de 1994.

²⁰⁵ Reina Lucía Valencia, "¿Farc y Eln: juntos en la mesa de negociación?", Nuevo Arco Iris blog, 3 de septiembre de 2012.

²⁰⁶ Entrevista de Crisis Group, policía anti-narcóticos, Bogotá, 27 de agosto de 2012.

desmovilizarse, pero los temores de que haya una escisión en las FARC se han extendido particularmente en el sur, donde operan algunos de los frentes más profundamente involucrados en el negocio de la droga²⁰⁷. Estas preocupaciones están bien fundadas pues según rumores, el Bloque Sur ocasionalmente desacata órdenes del Secretariado.

Cualquier fragmentación después de una negociación exitosa haría que el conflicto se volviera un problema más relacionado con el orden público. Sin embargo, esto podría no facilitar las cosas, por lo menos en el corto plazo. Grupos disidentes de las FARC complicarían aún más el tema de la seguridad; como se hace evidente a partir de la lucha con los NGAI. Para mitigar las amenazas planteadas por los grupos armados post-desmovilización se requieren fuertes instituciones civiles y judiciales, pero éstas no emergerán de la noche a la mañana.

V. LOS CIMIENTOS PARA UNAS CONVERSACIONES EXITOSAS

Como reflejo de las lecciones de las conversaciones de paz fracasadas y de su fuerte posición actual, el Gobierno se encamina a una negociación con las FARC que será sustancialmente distinta a las anteriores. Posiblemente la diferencia más significativa sea que está orientada a ponerle fin al conflicto armado, más que a lograr la paz. Anteriormente, las FARC sostenían que las reformas políticas y los cambios sociales sustanciales eran pre-condiciones para el desarme. Estas conversaciones van a llevarse a cabo fuera del país y en secreto, y habrá evaluaciones periódicas e informes al público. En comparación con la agenda del Caguán, donde se suponía iban a ser discutidos más de 100 puntos, la agenda actual es más limitada, aunque todavía incluye varios puntos sustanciales estrechamente relacionados con el origen y la dinámica del conflicto, tales como el desarrollo rural y el tráfico de drogas. Se espera que las conversaciones sean concluidas tan rápidamente como sea posible, y se van a llevar a cabo en medio de las hostilidades²⁰⁸.

Se supone que este modelo de negociación se justificará por sí mismo produciendo resultados. Sin embargo, apoyarse demasiado en la legitimidad por resultados es riesgoso, en particular si el proceso resulta más lento de lo esperado. Un acuerdo a puerta cerrada entre el Gobierno y las FARC corre el riesgo de ser visto como carente de legitimidad, pues ninguna de las partes puede atribuirse, de manera creíble, la representación de los intereses de las víctimas, de las comunidades rurales o de los pueblos indígenas. Las dos partes negociadoras deberán tomar decisiones sobre temas difíciles, incluidos los términos de la reintegración política de los miembros de las FARC y las medidas de justicia transicional las cuales, de no contar con el respaldo de un amplio consenso social, podrían fracasar rápidamente. Los legisladores y quienes toman decisiones políticas clave, también deberán sentir que tienen por jugar un rol sustantivo en las negociaciones, toda vez que serán quienes implementarán la mayor parte de cualquier acuerdo.

Para fortalecer los cimientos sociales de la paz y construir confianza en el terreno, ambas partes deben intentar traer beneficios humanitarios inmediatos a las comunidades afectadas. Deben mostrar restricción en operaciones militares tan pronto se inicien las conversaciones y cumplir las obligaciones del DIH, lo cual será vital para minimizar los riesgos que una guerra continuada supone para la estabilidad del proceso de paz. A nivel político, el Gobierno

²⁰⁷ Entrevista de Crisis Group, ONG, Florencia, 16 de febrero de 2012.

²⁰⁸ Véase para todos estos puntos, “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 26 de agosto de 2012.

tendrá que equilibrar cuidadosamente la necesidad de alcanzar un acuerdo sustancial con las FARC con las prerrogativas de las instituciones democráticas. Y, no obstante el comprensible y justificado énfasis en unas conversaciones rápidas y discretas, el acuerdo resultante tendrá mayores probabilidades de ser sostenible si las voces de la sociedad civil —y particularmente de las víctimas y de las comunidades afectadas por el conflicto— son tenidas en cuenta durante las negociaciones y si, finalmente, el proceso conduce a un esfuerzo participativo orientado a abordar los problemas sociales y económicos del campo que han constituido el telón de fondo de este conflicto.

A. RESTRICCIÓN MILITAR, DIH Y GESTOS HUMANITARIOS

Negociar en el extranjero mientras continúan las hostilidades es una decisión pragmática dado que las alternativas como la concentración de combatientes y el establecimiento de zonas desmilitarizadas no tienen posibilidades de éxito en términos políticos. El cese al fuego bilateral y definitivo está en la agenda. Las FARC han anunciado que lo traerán a colación al inicio de las conversaciones oficiales, pero Santos descarta un cese el fuego hasta que no haya un acuerdo integral final²⁰⁹. Esto va en concordancia con el principio de negociación respaldado por el preacuerdo, según el cual nada está acordado hasta que todo este acordado. También podría reflejar la oposición de las fuerzas de seguridad a un temprano cese el fuego, considerado por los críticos como una trampa de las FARC para evadir la presión militar. Los negociadores deben sopesar el imperativo de poner fin al sufrimiento humano tan pronto como sea posible, dado el riesgo de ahogar el proceso en complejas negociaciones sobre las condiciones y verificación de un cese el fuego, el cual fácilmente consumiría tiempo y energía, mientras que los saboteadores propician ataques violentos para crear discordia²¹⁰. La verificación se complicaría aún más dado que cierta violencia no se genera por directa confrontación entre las partes sino por actividades relacionadas con la supervivencia económica de las FARC, como la extorsión y el narcotráfico.

Sin embargo, así como la experiencia también lo ha demostrado, negociar en medio de hostilidades es muy desgastante para ambas partes y también para la sociedad, especialmente para las comunidades en las zonas en conflicto. Las partes deben evitar quedar atrapadas en una lógica de recrudescimiento que equipare su posición negociadora con una demostración de fuerza militar. El incremento de las acciones de las FARC en los dos últimos años podría reflejar un cálculo de que su posición negociadora sería más fuerte si demostrara que su poder no está diluido. Estos razonamientos podrían resultar contraproducentes durante las negociaciones. La legitimidad social de las conversaciones invariablemente sufriría si el proceso no logra generar rápidamente un alivio humanitario tangible en las zonas de conflicto, y si la contradicción entre los actos de guerra y el discurso de paz ofrece a los opositores de las negociaciones un claro punto de crítica. Finalizada la luna de miel de las negociaciones, el apoyo público y político hacia éstas podría verse afectado por dichos hechos.

Para minimizar los riesgos de que las hostilidades desestabilicen el proceso, ambas partes deben ejercer una restricción en sus operaciones, y afirmar su adhesión a las obligaciones del DIH y las normas de derechos humanos. Ambas partes deben respetar el principio de distinción, consagrado en el DIH consuetudinario, particularmente las normas de precaución y proporcionalidad²¹¹. Se debe garantizar el permanente acceso de agencias humanitarias e instituciones sociales públicas a las zonas del conflicto para asegurar que haya salud, alimentación y otros servicios básicos. Las partes deben dejar de utilizar infraestructura civil, como escuelas, para ocultarse y llevar a cabo operaciones militares desde allí. Los menores no deben volver a ser utilizados en tareas de inteligencia y vigilancia. Los bombardeos, particularmente en zonas donde hay civiles cerca, deben ser restringidos. El Gobierno debe suspender la fumigación aérea de los cultivos de hoja de coca a lo mínimo posible, toda vez que la aspersión indiscriminada afecta los cultivos lícitos y pone en peligro los medios de subsistencia en el campo. Las fuerzas de seguridad deben dejar de estigmatizar a civiles como colaboradores de la guerrilla y abstenerse de acciones que restrinjan la movilidad de las comunidades.

²⁰⁹ “Santos reitera que solo habrá cese el fuego hasta llegar a un acuerdo final”, *Semana*, 7 de septiembre de 2012.

²¹⁰ El último intento de llegar a un acuerdo con el ELN en los años de Uribe no pudo superar el punto muerto de un cese el fuego. Para verificar el cese al fuego, el Gobierno quiso concentrar e identificar los miembros del ELN. La guerrilla se opuso, entre otras razones porque la concentración podía poner en peligro la seguridad de los combatientes y otorgar ventajas estratégicas al Gobierno. Entrevista de Crisis Group, especialista en desarme, desmovilización, reintegración (DDR), Bogotá, 30 de enero de 2012. Véase también Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿se está avanzando con el ELN?*, pp. 12-13.

²¹¹ En el marco del DIH consuetudinario, la norma 14 con respecto a la proporcionalidad de un ataque establece que “queda prohibido lanzar un ataque cuando sea de prever que cause incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil o ambas cosas, que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.”. Las normas 15 a 21 sobre las precauciones que se deben tomar se refieren a los mecanismos necesarios para proteger a la población civil, civiles, y bienes de carácter civil. “Customary International Humanitarian Law”, International Committee of the Red Cross, www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/612?OpenDocument.

Con el inicio de las negociaciones, las guerrillas deben detener los ataques con carros bomba u otros artefactos que exponen a la población civil a riesgos significativos. Las FARC deben abstenerse inmediatamente de atacar la infraestructura de agua, energía y electricidad que ocasiona privaciones a la población civil y considerable daño ambiental. Los paros armados y otras formas de restricción de la movilidad también deben acabarse de inmediato. Asimismo, las FARC deben poner un alto a los ataques a estaciones de policía en centros urbanos o cerca a viviendas de civiles, ya que sus armas no permiten la precisión necesaria, y deben levantar de forma inmediata las restricciones al acceso de actores humanitarios.

Para facilitar un seguimiento objetivo de violaciones al DIH a medida que se desarrollen las conversaciones, y superar los problemas planteados por la actual falta de datos confiables sobre el conflicto basados en metodologías transparentes, el Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia debe publicar actualizaciones periódicas y oportunas de las principales variables del conflicto, incluidos el número, naturaleza o fuente de los incidentes de combate. Los datos deben ser fácilmente accesibles, comprensibles y cuidadosamente verificados.

Si no se pudiera acordar un cese al fuego bilateral al comienzo de las negociaciones, ambas partes deben poner en práctica acuerdos humanitarios para demostrar su compromiso de minimizar el sufrimiento. Las expectativas deben ser realistas. Es poco probable que las FARC acuerden dejar de plantar minas, pues eso las privaría de su arma defensiva más efectiva. Pero un avance gradual en estos temas es posible y conllevaría a importantes ganancias humanitarias para las comunidades afectadas. Todo acuerdo humanitario posible deberá ser monitoreado por terceras partes que sean independientes. Las FARC y el Gobierno deberán crear las condiciones bajo las cuales éstas puedan hacer la verificación libremente y con seguridad. Los verificadores también requieren mandatos claramente articulados y respaldados por ambas partes así como el compromiso de facilitar los recursos técnicos y financieros para que puedan realizar su tarea²¹². De otra manera, sería imposible generar una dinámica positiva, dada la mutua desconfianza y los recursos que implica realizar esa labor.

Las FARC pueden ser poco receptivas a una prohibición total de las minas antipersonales, pero deberían considerar colaborar con los esfuerzos de desminado. Esto podría involucrar, por ejemplo, identificar los campos minados que ya no tengan uso militar, a pesar de las dificultades prácticas derivadas de algunos suelos y terrenos lluviosos que con el tiempo ocasionan el desplazamiento de las mi-

nas. Las FARC también deben incrementar sus esfuerzos por informar a la población civil, con precisión, acerca de toda área minada. Ambas medidas servirían para reducir los riesgos que amenazan a los civiles en las zonas de conflicto²¹³. Las prácticas de algunos frentes de las FARC, como cobrar a las víctimas civiles el costo de las minas que explotan, deben ser detenidas de inmediato²¹⁴.

En cuanto a los menores de edad, la atención se debe concentrar en que las FARC cumplan con sus obligaciones legales internacionales y nacionales. Los reglamentos del movimiento definen la pertenencia a éste como “personal, voluntaria y consciente entre los quince y los treinta años”²¹⁵. El límite de quince años de edad es acorde con el Segundo Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra. Pero las FARC han reclutado con regularidad menores por debajo de esa edad, y a pesar de los esfuerzos de algunos comandantes de frentes por cumplir con esta norma, eso sigue ocurriendo, particularmente en zonas donde el grupo se encuentra bajo presión del Ejército²¹⁶. Las FARC deben inmediatamente poner alto a esa práctica donde aún existe y redoblar esfuerzos para que no se utilicen menores en tareas de combate. Como firmante del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados de 2000, Colombia ha acordado elevar a dieciocho años la edad mínima de reclutamiento²¹⁷. Las FARC también deben tomar medidas para cumplir con esta norma y liberar progresivamente a todos los menores de dieciocho años.

Las FARC también deben asumir su responsabilidad en la práctica del secuestro, incluidos los casos de personas desaparecidas en cautiverio. El compromiso asumido en febrero de 2012 de detener la práctica del secuestro extorsivo no ha sido monitoreado por observadores independientes, de modo que su cumplimiento está cubierto de incerti-

²¹³ El propio reglamento del ELN (“Código de Guerra”) obliga a sus combatientes a informar a la población civil las áreas que están minadas “A collection of codes of conduct issued by armed groups”, *International Review of the Red Cross*, vol. 93, junio de 2011, p. 490.

²¹⁴ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Bogotá, 12 de julio de 2012.

²¹⁵ Norma interna de las FARC citada en “Beligerancia”, Suplemento Resistencia, Comisión Internacional FARC-EP, 2000, p. 8.

²¹⁶ En Caquetá, por ejemplo, observadores han notado un incremento de los esfuerzos de reclutamiento en aparente reacción a la presión del Ejército. Entrevista de Crisis Group, ONG, Florencia, junio de 2012.

²¹⁷ Este protocolo establece las obligaciones para las fuerzas de seguridad y actores armados no estatales. El Artículo 4.1 estipula que los grupos armados distintos a las fuerzas armadas de un estado no deben, bajo ninguna circunstancia, reclutar ni emplear en hostilidades a personas menores de dieciocho años. Colombia adoptó esta norma en 2003 a través de la Ley 833.

²¹² Carlos Franco Echavarría, “La verificación en un eventual proceso de paz”, Fundación Ideas para la Paz, febrero de 2012, p. 40.

dumbre, pero las FARC parecen, al menos, haber reducido sustancialmente los casos nuevos. Sin embargo, aún podrían tener un número desconocido de rehenes²¹⁸. Las FARC lo niegan. El miembro del Secretariado Iván Márquez declaró en mayo de 2012 que un sondeo entre los bloques de las FARC previo al anuncio de que abandonaban la práctica del secuestro reveló que ellos no tenían rehenes por motivos económicos. Los negociadores de las FARC repitieron esto en La Habana en septiembre²¹⁹. Una vez que las conversaciones de paz se hayan iniciado, las FARC deben liberar de inmediato todos los rehenes que todavía tengan. Simultáneamente, deben dar información de aquellos que hayan muerto o desaparecido mientras se encontraban bajo su control. Las familias y las organizaciones de derechos humanos requieren esa información, y se debe permitir que las autoridades identifiquen los lugares donde fueron enterrados para proceder a su exhumación y apropiada sepultura por parte de las familias.

Una vez que las negociaciones estén en curso, el Gobierno debe reducir la presión ejercida sobre las comunidades que busca que éstas no tengan trato directo con las FARC. Entrar en contacto con las FARC, o con cualquier otro grupo armado ilegal, está prohibido por la ley, y los transgresores pueden ser juzgados por concierto para delinquir. Aunque dada la naturaleza ilegal de las FARC las restricciones legales a la interacción con este grupo son justificadas, constituyen un problema para las comunidades que tratan de mitigar su exposición al conflicto y de resolver pragmáticamente situaciones de emergencia²²⁰. Una coalición de varias ONG ha pedido a la Corte Constitucional que declare inconstitucional un artículo del

Marco Legal para la Paz que autoriza solamente a representantes del Gobierno Nacional a hablar con la guerrilla. Las ONG aducen que eso restringe los derechos constitucionales a la paz²²¹. Independientemente de lo que decida la corte, el Gobierno debe garantizar a las comunidades un margen suficiente para establecer contactos específicamente humanitarios a nivel local.

B. MANEJO DE LA DOBLE AGENDA POLÍTICA

La administración Santos ha dedicado sus dos primeros años a desarrollar una ambiciosa agenda de reformas. Ha revisado la Política de Consolidación y, respaldado por una gran mayoría en el Congreso, aprobó una ley que estaba pendiente desde hace mucho tiempo sobre ordenamiento territorial, así como una enmienda constitucional para una distribución más equitativa en todo el país de las crecientes ganancias por regalías mineras y de hidrocarburos²²². En términos del proceso de paz, tal vez el cambio de política simbólicamente más significativo es la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, a través de la cual el Gobierno se compromete a pagar reparaciones a más de cuatro millones de víctimas del conflicto armado y a devolver millones de hectáreas a campesinos expulsados de sus tierras a la fuerza por paramilitares de derecha. La apertura de las conversaciones de paz ha añadido una segunda agenda para la segunda mitad del período de Santos. El manejo de ambas agendas no será fácil, pues éstas no están automáticamente sincronizadas.

El Gobierno ha indicado que la apertura de las conversaciones de paz no significará un alto en la implementación de su agenda de reformas²²³. Esto implica poner en marcha rápidamente la Política de Consolidación ya revisada. En particular, un avance decisivo en la restitución de tierras sería decisivo para aminorar la profunda desconfianza de las comunidades de las zonas de conflicto hacia las

²¹⁸ País Libre, una ONG local que rastrea casos de secuestro, sostiene que las FARC son responsables de unos diez secuestros en 2012 y que el paradero de 405 víctimas sigue siendo desconocido. “Familias de secuestrados piden sinceridad a la guerrilla”, *El Tiempo*, 6 de septiembre de 2012; “405 secuestrados por las FARC no han regresado a sus hogares, dice País Libre”, *Semana*, 8 de marzo de 2012. Según Rafael Guarín, ex viceministro de defensa, el Gobierno aparentemente tiene conocimiento de 154 casos de secuestro no resueltos. “Farc tienen 154 secuestrados y siguen traficando drogas, afirma ex viceministro de Defensa Rafael Guarín”, Radio Santa Fe, 10 de septiembre de 2012.

²¹⁹ Iván Márquez, “Respuesta a María Jimena Duzán”, Bloques Iván Ríos y Martín Caballero de las FARC-EP, www.resistencia-colombia.org, 11 de mayo de 2012. “No somos narcotraficantes ni secuestradores: Rodrigo Granda”, *El Espectador*, 11 de septiembre de 2012. Pablo Catatumbo, otro miembro del Secretariado, ha asumido una posición más cauta, limitándose a subrayar el “compromiso” de todos los miembros del EMC de garantizar el cumplimiento del anuncio. Pablo Catatumbo, “No todo lo del pobre es robado”, Bloques Iván Ríos y Martín Caballero de las FARC-EP, www.resistencia-colombia.org, 19 de mayo de 2012.

²²⁰ Entrevista de Crisis Group, líderes indígenas, Cauca, enero de 2012.

²²¹ “Demanda de inconstitucionalidad”, mayo 2012. Otros aspectos del Marco también han sido recusados legalmente.

²²² La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de junio de 2011 (LOOT) prevé la asociación de municipios y el establecimiento de regiones administrativas, así como una planeación en los departamentos y a nivel nacional, orientadas a mejorar la eficiencia del servicio público e incentivar la competitividad regional. “Sancionada Ley de Ordenamiento Territorial; se beneficiarán regiones”, *El Tiempo*, 28 de junio de 2011. Una enmienda constitucional de julio de 2011 modifica la distribución de las hasta entonces altamente concentradas regalías para desarrollar proyectos de desarrollo en regiones pobres. Acto Legislativo 5 de 2011, Diario Oficial No. 48,134 de 18 julio de 2011.

²²³ “Nosotros seguiremos haciendo en el terreno lo que prometimos a los colombianos: restituir tierras, reparar a las víctimas, garantizar justicia, disminuir la pobreza y crear empleo”. “Alocución del Presidente de la República, Juan Manuel Santos sobre el ‘Acuerdo General para la Terminación del Conflicto’”, Sistema Informativo de Gobierno, 4 de septiembre de 2012.

autoridades, desconfianza que también está alimentada por la continua, y en parte agravada, violencia contra líderes comunitarios y defensores de derechos humanos. La retórica menos confrontacional de Santos ha sido asumida de manera positiva, pero el Gobierno necesita probar que está dispuesto y tiene la capacidad para imponerse a los poderes locales responsables de buena parte de la violencia política, decididos a oponerse a todo cambio social que amenace su poderío. Para las fuerzas de seguridad, particularmente el Ejército, una exitosa (y no violenta) implementación de la restitución de tierras sería una valiosa oportunidad para probar su compromiso en garantizar el proceso de las reformas, incluida la seguridad de campesinos, activistas de derechos humanos y líderes sociales²²⁴.

La decidida implementación de la restitución de tierras también podría convencer a las FARC de la seriedad del Gobierno con respecto a las reformas sociales. En 2011, Alfonso Cano reconoció su importancia, aduciendo que la atención a las víctimas y la restitución de las tierras eran esenciales para un “futuro de reconciliación y democracia”²²⁵. Pero desde el punto de vista del Gobierno, abordar los temas relacionados con el desplazamiento y el desarrollo rural también reduce las posibilidades de que las guerrillas justifiquen su lucha armada en referencia a los problemas del campo aún no resueltos y el continuo descuido por parte del Gobierno. Esta lógica contra la insurgencia podría, en parte, explicar porque algunos sectores al interior de las FARC se han opuesto a la restitución de tierras, aunque otra importante motivación para esta oposición radicaría en las amenazas a intereses materiales, como los ingresos que aportan las tierras que las mismas FARC han arrebatado. La Policía dice haber identificado varios miembros de las FARC presuntamente vinculados al denominado ejército anti-restitución²²⁶.

La ambigüedad de las FARC con respecto a la restitución de las tierras resalta un reto más amplio. En el avance de su agenda de reformas, el Gobierno debe ser cuidadoso y dejar a la guerrilla suficiente espacio político para que reivindique su lucha. Esto es particularmente importante para un movimiento que considera su historia como una secuencia de injusticias infligidas por el Estado. Concederle ese espacio también sería una manera efectiva de darle un rol a las FARC en el post-conflicto²²⁷. Un acuerdo sobre el desarrollo rural, como se ha previsto en el preacuerdo, podría ser un puente para la participación política

legal de las guerrillas. Por ello, la planeada ley de desarrollo rural debe ser alineada con la evolución de las conversaciones y su aprobación desde esperar hasta que haya un acuerdo final entre las partes. Este proyecto de ley, concebido como contraparte de la ley de restitución de tierras, se retrasó por los obligatorios procedimientos de consulta con las comunidades indígenas y afro-colombianas, pero está casi listo para su debate legislativo. Sin embargo, impulsar esa medida en este momento, podría distanciar a las FARC, que podrían interpretar esa decisión como un intento de resolver su demanda más importante sin considerar su aporte.

Todo acuerdo sobre políticas que estén relacionadas con temas sustanciales debe ser, a su vez, respaldado por las instituciones democráticas, en tanto que éstas son los principales foros de toma de decisiones. Ambas partes deberían, por lo tanto, considerar la cercana participación de líderes de partidos políticos y miembros de las comisiones clave del Congreso. La mayoría legislativa de la que goza Santos es lo suficientemente fuerte para sacar adelante reformas políticas complejas, pero ofrecer una participación real a los legisladores incrementaría su apropiación y compromiso con el proceso y seguramente mejoraría las perspectivas y la calidad de la implementación de la legislación. Es más, disiparía inquietudes, frecuentes entre los críticos de las conversaciones, de que el Gobierno se propone “negociar el país” con una insurgencia ilegítima.

C. APROPIACIÓN SOCIAL

Con el respaldo del 74 por ciento de la población al proceso de paz con las FARC, el apoyo a las conversaciones alcanzó niveles históricos aún antes de la confirmación de “conversaciones exploratorias” en agosto de 2012²²⁸. Estas cifras son significativamente superiores a lo que los sondeos habían registrado anteriormente. El apoyo a un acuerdo político tocó fondo cuando llegó a 36 por ciento tras el fracaso de las conversaciones a principios de 2002. Desde 2004, había oscilado alrededor del 60 por ciento y en junio de 2012 el 52 por ciento había preferido las negociaciones a los intentos de derrotar militarmente a las FARC²²⁹.

Aún así, esto puede resultar un cimiento insuficiente para el proceso de paz. El actual entusiasmo no durará indefinidamente y podría desaparecer de manera rápida a medida que se produzcan los inevitables contratiempos y callejones sin salida. La aparentemente estable mayoría bien podría ocultar fundamentales diferencias respecto a lo que

²²⁴ Entrevista de Crisis Group, experto en tierras, Bogotá, 31 de enero de 2012.

²²⁵ Alfonso Cano, “Saludo de las FARC-EP para el 2011 al Pueblo Colombiano”, video, www.youtube.com/watch?v=haDmBGbpat0.

²²⁶ “Policía presentó el cartel de los que se oponen a la restitución de tierras”, *El Colombiano*, 24 de julio de 2012.

²²⁷ Entrevista de Crisis Group, académico, Bogotá, 11 de septiembre de 2012.

²²⁸ “El 74,2% apoyaría un diálogo con las Farc, según encuesta”, *El Tiempo*, 25 de agosto de 2012.

²²⁹ “Gallup Poll no. 89”, Gallup Colombia, junio de 2012, p. 119. Es difícil, por supuesto, comparar encuestas, entre otras razones por las diferencias en la formulación de las preguntas y métodos de muestreo.

se considera un aceptable costo de oportunidad para la paz. La PSD de Uribe ha dejado un fuerte legado, visible en la amplia creencia de que una victoria militar es posible²³⁰. Esto sugiere que muchos podrían no estar preparados para respaldar grandes cambios políticos y económicos como resultado de las negociaciones. Con su cambio geográfico, el conflicto también ha dejado de ser una preocupación importante para las ciudades y sus élites económicas, como los industriales a quienes les preocupa más la inseguridad urbana²³¹. Por último, las cifras de las encuestas no necesariamente reflejan la opinión de las comunidades en zonas de conflicto, que podrían desconfiar de un proceso en el que tienen mucho en juego pero es liderado por partes que, muchos consideran, no representan plenamente sus intereses.

Por consiguiente, ambas partes deberían hacer un esfuerzo por ayudar a fomentar la apropiación social del proceso, y de cualquier futuro acuerdo, que la sociedad considera necesaria. El alcance de esta participación, así como su impacto en los resultados, estará restringido, desde el inicio, en un proceso construido alrededor de negociaciones discretas, rápidas y directas entre las dos partes. Sin embargo, hay mecanismos que pueden incrementar la apropiación por parte de la sociedad sin comprometer la efectividad del proceso.

En primer lugar, ambas partes, pero en particular el Gobierno, deben tener en cuenta el criterio de género cuando conformen sus delegaciones de 30 miembros. Deben tratar de alcanzar un equilibrio que refleje el hecho de que las mujeres constituyen más de la mitad de la población y, como en otros conflictos, no solo han sido particularmente afectadas por la violencia sino que también aportan a la mesa perspectivas y cualidades únicas²³². Esto haría de Colombia un país sincronizado con las obligaciones derivadas de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW – por su acrónimo en inglés), así como con las Resoluciones del Consejo de Seguridad Nos. 1325 (2000) y 1820 (2008), que subrayan la necesidad de que en los mecanismos de resolución de conflictos haya una representación de mujeres²³³. También se debe cumplir a cabalidad

con las normas internacionales respecto a la igualdad de género en todas las comisiones de verificación y seguimiento que puedan ser creadas durante o como resultado de las conversaciones. Los facilitadores internacionales deben prestar atención al equilibrio de género y a la experiencia de sus propios equipos y consultar con representantes y grupos de mujeres a fin de entender sus perspectivas y prioridades.

En segundo lugar, las partes deben asegurar que la sociedad civil pueda involucrarse en el proceso de una forma organizada y efectiva. El pre-acuerdo prevé el establecimiento de mecanismos para recibir propuestas de ciudadanos y organizaciones así como para realizar consultas directas. De conformidad con el acuerdo, la organización de consultas puede ser delegada a terceros. Es importante que las partes negociadoras no perciban la participación de la sociedad civil simplemente como un mero ejercicio formal. Deben prestarle seria atención, y buscar proactivamente el aporte de aquellos más afectados por sus discusiones y decisiones así como proporcionar los recursos y oportunidades para que la participación se haga de una manera segura, inclusiva y efectiva. Se deben realizar particulares esfuerzos para incluir las preocupaciones de los pueblos indígenas y afro-colombianos de conformidad con sus derechos constitucionales de consulta. Esto también significa que se debe asegurar que la participación pueda cubrir la totalidad de la agenda y que esté protegida por garantías de seguridad. Aunque las partes no están obligadas a adoptar las propuestas de la sociedad civil, se requiere que haya una completa rendición de cuentas sobre sus decisiones.

En el pre-acuerdo, las partes reconocen explícitamente el limitado alcance de cualquier posible acuerdo entre ellas y la responsabilidad de la sociedad como un todo en la construcción de la paz²³⁴. Las negociaciones deben, finalmente, conducir a un proceso social más amplio orientado a abordar la participación y derechos básicos de la población, en el cual las guerrillas puedan eventualmente participar como actores sociales y políticos. Los ciudadanos necesitan la seguridad de que su futuro no será decidido únicamente entre el Gobierno y las FARC. Además, en muchas comunidades prevalece el sentimiento de que depone las armas no bastará para resolver sus problemas²³⁵. Dado que muchos miembros de las comunidades no solo carecen de los recursos económicos para viajar sino que también afrontarían sustanciales barreras tecnológicas pa-

²³⁰ El porcentaje de la población que está convencido de que la fuerza militar puede derrotar a las FARC ha venido aumentando desde la época de Pastrana pero se incrementó sustancialmente bajo Uribe, de 62 por ciento en julio de 2002 a 85 por ciento en julio de 2010. Bajo Santos, cayó a 74 por ciento para junio de 2012. “Gallup Poll no. 89”, op. cit., p. 117.

²³¹ Entrevista de Crisis Group, Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI), Bogotá, 1 de febrero de 2012.

²³² Ni el equipo negociador del Gobierno integrado por seis personas, ni el equipo de las FARC, incluyen mujeres.

²³³ Colombia ratificó la CEDAW en 1982. Véase también la carta abierta a Santos en la cual varias redes de mujeres solicitaron representación en la mesa de negociación. “Carta Pública

al Presidente Juan Manuel Santos. Las Mujeres en las Mesas de Negociación”, 3 de septiembre de 2012.

²³⁴ El pre-acuerdo establece como objetivo de las conversaciones la firma de un “acuerdo definitivo para poner fin al conflicto armado como contribución a una paz duradera y estable”.

²³⁵ Entrevista de Crisis Group, defensor de derechos humanos, Barrancabermeja, 9 de febrero de 2012.

ra consultas en línea, y que los problemas difieren sustancialmente según las características locales, este proceso deberá mantenerse tan cerca de las zonas del conflicto como sea posible. Podría inspirarse en los esfuerzos existentes por construir la paz en escenarios locales o regionales y vincularse a éstos, tales como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Las negociaciones y la construcción más amplia de la paz deben arraigarse firmemente en el cubrimiento por parte de los medios de una manera pluralista y en el debate político, para garantizar que las voces tradicionalmente marginadas sean escuchadas. Colombia cuenta con un excelente periodismo que más de una vez ha sacado al aire escándalos relacionados con el conflicto. El periodismo en línea ha expandido el espacio para el análisis político independiente y la expresión de los puntos de vista²³⁶. Pero los medios dominantes, muy a menudo, simplemente siguen el lenguaje y la agenda del Gobierno²³⁷. Normalmente la información sobre el conflicto se toma de fuentes oficiales, frecuentemente con poco o ningún análisis crítico. Los estrechos lazos entre el Gobierno y los medios se pueden usar para promover conversaciones de paz y marginar a la oposición, pero esto difícilmente representa un debate genuino. Los medios deben nombrar editores de paz para re-enfocar la información del conflicto, actualmente cubierto casi en forma exclusiva desde el ángulo de la seguridad y lo jurídico. Estos editores deben concentrarse en el impacto humanitario y los otros costos del conflicto, presentar la discusión de iniciativas locales y nacionales y generar debate sobre la resolución del conflicto. Los medios también deben aumentar los recursos para llevar a cabo periodismo en las regiones del conflicto²³⁸.

La administración Santos ha asumido con más fuerza la responsabilidad del Gobierno en proporcionar las condiciones para un discurso político pluralista. Desmanteló el organismo de inteligencia presidencial DAS, sacudido por el escándalo de haber espiado a periodistas críticos y otros opositores de la administración Uribe²³⁹. Sin embar-

go, necesita ir más allá. En particular, los funcionarios públicos deben abstenerse de estigmatizar y criminalizar el disenso radical. Un claro ejemplo de esto tuvo lugar en julio de 2012, cuando funcionarios, incluido el ministro de defensa y el procurador, así como varios legisladores pidieron enjuiciar a Piedad Córdoba después de la difusión de un video que mostró a la ex senadora apoyando a manifestantes indígenas en el Cauca y criticando ferozmente a los militares²⁴⁰. A Córdoba, quien también es una prominente defensora de la paz, se le prohibió en 2010 el acceso a cargos públicos durante dieciocho años por presuntos vínculos con las FARC²⁴¹. Ella ha negado los cargos. Los funcionarios también han señalado repetidamente que creen que el movimiento Marcha Patriótica, una plataforma de organizaciones de base de las regiones, es financiada por las FARC, acusación que este movimiento rechaza²⁴².

En lugar de amenazar con acusaciones penales a los discursos políticos radicales, el Gobierno debería tolerar y acoger el disenso, siempre que su expresión esté dentro de los límites constitucionales, como parte de una democracia vibrante y pluralista que refleje la diversidad de Colombia. Esto es importante en tiempos normales, pero crucial durante las negociaciones de paz que tienen el propósito de ser el primer paso en la construcción de una sociedad más inclusiva.

²³⁶ Entre los sitios web notables están www.lasillavacia.com, www.congresovisible.org, www.verdadabierta.com y www.prensarural.org.

²³⁷ Entrevistas de Crisis Group, periodistas, Bogotá, 17 de enero, 1 de febrero de 2012.

²³⁸ Debido a restricciones presupuestarias, los corresponsales en áreas de conflicto son más escasos ahora que en 1998. Los de planta han sido reemplazados por independientes, lo que reduce la continuidad y afecta la calidad de la información. Los viajes a las áreas de conflicto son restringidos y a veces dependen de la autorización de las fuerzas militares. Entrevistas de Crisis Group, periodistas, Bogotá, 5 y 6 de julio de 2012.

²³⁹ Lisa Haugaard, Kelly Nicholls, et. al: "Far Worse Than Watergate: Widening Scandal Regarding Colombia's Intelligence Agency", Latin America Working Group Education Fund, U.S.

Office on Colombia, Center for International Policy, The Washington Office on Latin America, junio de 2010.

²⁴⁰ Véase también María Jimena Duzán, "Sin Piedad", *Semana*, 28 de julio de 2012 y Rodrigo Uprimny, "Piedad Córdoba y Noticias Uno: el derecho penal contra la libertad de expresión", *Razón Pública*, 5 de agosto de 2012.

²⁴¹ "Procuraduría destituyó a la senadora Piedad Córdoba", *Colprensa*, 27 de septiembre de 2010.

²⁴² "Marcha Patriótica es financiada por las FARC: Mindefensa", *Caracol Radio*, 9 de agosto de 2012; "En Marcha Patriótica no somos miembros de las Farc": Piedad Córdoba", *El Espectador*, 13 de agosto de 2012.

VI. EL ROL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El Gobierno y las FARC son los actores que deben hacer que las negociaciones de paz funcionen. Sus discusiones serán directas y sin intermediarios, como ha dicho repetidamente el Presidente Santos. Pero los actores internacionales siguen siendo importantes para el proceso, ofreciendo garantías, apoyo financiero y logístico y posiblemente ayuden a superar los obstáculos que surjan en la mesa. Como lo han reconocido ambas partes, la delicada y secreta fase de pre-acuerdo no habría tenido éxito sin el apoyo de Cuba, Venezuela y Noruega.

Cuba es posiblemente el único país en donde los miembros de las FARC se sienten lo suficientemente seguros para llevar a cabo las negociaciones. Tanto Fidel Castro, que por largo tiempo ha estado personalmente comprometido en ayudar a poner fin al conflicto en Colombia, como el presidente de Venezuela Hugo Chávez, tienen el peso político para impulsar a las FARC hacia el abandono de la lucha armada. Noruega aporta una significativa experiencia en resolución de conflictos en todo el mundo y una reputación de neutralidad y discreción respaldada por la falta de interés alguno, geopolítico o económico, en el conflicto. Además de estos tres países, Chile ha sido escogido para acompañar el proceso por dos razones. Santos tiene buenas relaciones personales con su homólogo, el Presidente Sebastián Piñera, quien también ocupa la presidencia rotativa de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), un foro regional relativamente nuevo que no incluye a EE.UU. ni a Canadá²⁴³.

Estos cuatro serán los países que estarán involucrados más de cerca, pero como lo establece el pre-acuerdo, si fuera necesario, las partes pueden llegar a un arreglo para invitar otros países. Esto, posiblemente, involucrará en algún punto a EE.UU. que se ha mantenido en el trasfondo, aunque el Presidente Obama emitió una declaración respaldando la iniciativa de Santos el 4 de septiembre y aparentemente había sido informado del progreso de las conversaciones alrededor del pre-acuerdo²⁴⁴. La razón más obvia por la cual EE.UU. (y la UE) probablemente asuman algún rol se relaciona con el problema del narcotráfico. Aunque la agenda para las conversaciones de paz se

concentra en el suministro así como en las consecuencias domésticas del consumo, una solución a estos problemas difícilmente se sostendría sin la luz verde de EE.UU. donde se consume el grueso de la cocaína producida en Colombia, y que a su vez es el mayor donante de ayuda anti-narcóticos que tiene el país. La participación de países como Brasil, que en repetidas ocasiones ha prestado apoyo logístico para la liberación unilateral de rehenes de las FARC, y Ecuador, que junto con Venezuela ha sido el vecino más afectado por el conflicto, probablemente dependerá de la dinámica de las negociaciones.

Los actores internacionales tendrán un rol importante en la verificación de los acuerdos. Esto podría empezar con un posible cese al fuego o cualquier otro acuerdo humanitario que se pueda lograr durante las conversaciones. La labor principal recaerá sobre una organización, como la ONU, que pueda movilizar experiencia técnica, tenga una reputación de neutralidad y goce de la confianza de ambas partes. El cumplimiento del acuerdo de paz final probablemente incluya un componente de monitoreo y verificación internacional que incluya los temas relacionados con el desarme, desmovilización y reintegración (DDR), rol que hoy ocupa la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA). Las agencias de cooperación económica y técnica deberán ayudar al Gobierno a implementar compromisos con políticas específicas, que muy probablemente incluirán el re-enfoque de las prioridades respecto al desarrollo socio económico y rural integrado y la reconciliación en las áreas desgarradas por la guerra²⁴⁵.

De forma paralela al proceso de paz e independientemente de su resultado, la comunidad internacional debe mantener su compromiso con Colombia. El decaimiento de la fuerza militar de la guerrilla y la retórica más conciliadora de Santos han fomentado la impresión de que Colombia ya no necesita ayuda. Esto ha llevado a un considerable descenso de la financiación que ha forzado a algunas ONG, incluidas organizaciones de derechos humanos, a reducir sus operaciones. Esta tendencia debería ser revertida de inmediato. Los donantes deben mantener y, de ser posible, incrementar los actuales niveles de financiación para defensores de derechos humanos, iniciativas de paz regionales o locales y programas para fortalecer las capacidades de las ONG y los movimientos sociales locales. Una sociedad civil fuerte y segura de sí misma, que pueda comprometerse crítica y constructivamente con el proceso de negociación y tomar parte de forma sólida y autónoma en la transición a un orden post-conflicto sería la mejor garantía de que la paz pueda ser duradera.

²⁴³ En diciembre de 2011, las FARC y el ELN pidieron a una cumbre de CELAC que se diera “apoyo decisivo” a un proceso de paz. “FARC y ELN piden mediación internacional para iniciar proceso de paz”, *El Universal*, 3 de diciembre de 2011.

²⁴⁴ “Declaración del Secretario de Prensa sobre las negociaciones de paz del Gobierno de Colombia con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)”, The White House, 4 de septiembre de 2012; “Obama knew about peace talks with FARC: Santos”, *Colombia Reports*, 5 de septiembre de 2012.

²⁴⁵ El punto seis de la agenda del pre-acuerdo se dirige al acompañamiento internacional durante la fase de implementación y verificación.

VII. CONCLUSIÓN

Entrar en conversaciones de paz con las FARC es una apuesta audaz. Un fracaso perjudicaría significativamente el capital político de la administración Santos y muy probablemente allanaría el camino para el regreso de los representantes de la línea dura al poder en las elecciones de 2014, cerrando por largo tiempo la ventana a un acuerdo negociado. Para las FARC, el fracaso probablemente tendría graves consecuencias, especialmente si debe cargar con buena parte de la culpa. Al perder la que tal vez sea su última oportunidad de poner fin al conflicto con un acuerdo político y reconocimiento a su lucha, podría anticipar un futuro de absoluta irrelevancia política, una presión militar más fuerte y crecientes tensiones internas. Pero el precio más alto lo pagaría Colombia porque se profundizarían y posiblemente agrandarían los escenarios de conflicto regionales, a un enorme costo humanitario, social y económico.

El país tiene, sin embargo, una verdadera oportunidad para evitar este escenario y hacer que las conversaciones de paz sean exitosas. Las tendencias en el largo plazo parecen favorables y los obstáculos para la paz son menos temibles que en el pasado. Un acuerdo con las guerrillas no pondría fin a la violencia y seguramente dejará a Colombia en el difícil camino de una transición, de la cual la verdadera paz surgirá recién en un tiempo. De todos modos y a pesar de las dificultades, estas conversaciones de paz son un riesgo que vale la pena tomar, pues las opciones alternativas para la resolución del conflicto parecen haberse agotado. Una década de intensos esfuerzos sin precedentes contra la insurgencia ha traído consigo logros reales pero también ha demostrado que las operaciones militares tienen un alcance limitado. Tanto el Gobierno como las FARC saben que el momento para un acuerdo político es ahora o tal vez nunca y que Colombia merece, por fin, la paz.

Bogotá/Bruselas, 25 de septiembre de 2012

ANEXO A

MAPA DE COLOMBIA



Base 802670AI (R00820) 6-01

Courtesy of The General Library, The University of Texas at Austin

ANEXO B

ACUERDO GENERAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

Los delegados del gobierno de la república de Colombia (Gobierno Nacional) y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP);

Como resultado del Encuentro Exploratorio que tuvo como sede La Habana, Cuba, entre febrero 23 y agosto 26 de 2012, que contó con la participación del Gobierno de la República de Cuba y del Gobierno de Noruega como garantes, y con el apoyo del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela como facilitador de logística y acompañante;

Con la decisión mutua de poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de la paz estable y duradera;

Atendiendo el clamor de la población por la paz, y reconociendo que:

- La construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todos, sin distinción, incluidas otras organizaciones guerrilleras a las que invitamos a unirse a este propósito;
- El respeto de los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional, es un fin del Estado que debe promoverse;
- El desarrollo económico con justicia social y en armonía con el medio ambiente, es garantía de paz y progreso;
- El desarrollo social con equidad y bienestar, incluyendo las grandes mayorías, permite crecer como país;
- Una Colombia en paz jugará un papel activo y soberano en la paz y el desarrollo regional y mundial;
- Es importante ampliar la democracia como condición para lograr bases sólidas de la paz;

Con la disposición total del Gobierno Nacional y de las FARC-EP de llegar a un acuerdo, y la invitación a toda la sociedad colombiana, así como a los organismos de integración regional y a la comunidad internacional, a acompañar este proceso;

HEMOS ACORDADO:

- I. Iniciar conversaciones directas e ininterrumpidas sobre los puntos de la Agenda aquí establecida, con el fin de alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto que contribuya a la construcción de la paz estable y duradera.
- II. Establecer una Mesa de Conversaciones que se instalará públicamente en Oslo, Noruega, dentro de los primeros 15 días del mes de octubre de 2012, y cuya sede principal será La Habana, Cuba. La mesa podrá hacer reuniones en otros países.
- III. Garantizar la efectividad del proceso y concluir el trabajo sobre los puntos de la Agenda de manera expedita y en el menor tiempo posible, para cumplir con las expectativas

de la sociedad sobre un pronto acuerdo. En todo caso, la duración estará sujeta a evaluaciones periódicas de los avances.

- IV. Desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes, y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes. De acuerdo con las necesidades del proceso, se pondrá de común acuerdo invitar a otros.

- V. La siguiente Agenda:

1. Política de desarrollo agrario integral

El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.

1. Acceso y uso de la tierra Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
2. Programas de desarrollo con enfoque territorial.
3. Infraestructura y adecuación de tierras.
4. Desarrollo social: Salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.
5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Créditos. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.
6. Sistema de seguridad alimentaria.

2.- Participación política

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.
3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

3.- Fin del Conflicto

Proceso integral y simultáneo que implica:

1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo.
2. Dejación de las armas. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político–, de acuerdo con sus intereses.

3. El Gobierno Nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP.
4. En forma paralela el Gobierno Nacional intensificará el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.
5. El Gobierno Nacional revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz.
6. Garantías de seguridad.
7. En el marco de lo establecido en el Punto 5 (Víctimas) de este acuerdo se esclarecerá, entre otros, el fenómeno del paramilitarismo.

La firma del Acuerdo Final inicia este proceso, el cual debe desarrollarse en un tiempo prudencial acordado por las partes.

4.- Solución al problema de las drogas ilícitas

1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución, y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.
2. Programas de prevención del consumo y salud pública.
3. Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

5.- Víctimas

Resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo Gobierno Nacional-FARC-EP. En ese sentido se tratarán:

1. Derechos humanos de las víctimas.
2. Verdad.

6.- Implementación, verificación y refrendación

La firma del Acuerdo Final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados.

1. Mecanismos de implementación y verificación.
 - a. Sistema de implementación, dándole especial importancia a las regiones.
 - b. Comisiones de seguimiento y verificación.
 - c. Mecanismos de resolución de diferencias.

Estos mecanismos tendrán capacidad y poder de ejecución y estarán conformados por representantes de las partes y de la sociedad según el caso.

2. Acompañamiento internacional.
3. Cronograma.
4. Presupuesto.
5. Herramienta de difusión y comunicación.
6. Mecanismo de refrendación de los acuerdos.

VI. Las siguientes reglas de funcionamiento:

1. En las sesiones de la Mesa participarán hasta 10 personas por delegación, de los cuales hasta 5 serán plenipotenciarios quienes llevarán la voz respectiva. Cada delegación estará compuesta hasta por 30 representantes.
2. Con el fin de contribuir al desarrollo del proceso se podrán realizar consultas a expertos sobre los temas de la Agenda, una vez surtido el trámite correspondiente.
3. Para garantizar la transparencia del proceso, la mesa elaborará informes periódicos.
4. Se establecerá un mecanismo para dar a conocer conjuntamente los avances de la Mesa. Las discusiones de la mesa no se harán públicas.
5. Se implementará una estrategia de difusión eficaz.
6. Para garantizar la más amplia participación posible, se establecerá un mecanismo de recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda de ciudadanos y organizaciones, por medios físicos o electrónicos. De común acuerdo y en un tiempo determinado, la Mesa podrá hacer consultas directas y recibir propuestas sobre dichos puntos, o delegar en un tercero la organización de espacios de participación.
7. El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para el funcionamiento de la Mesa, que serán administrados de manera eficaz y transparente.
8. La Mesa contará con la tecnología necesaria para adelantar el proceso.
9. Las conversaciones iniciarán con el punto Política de desarrollo agrario integral y se seguirá con el orden que la Mesa acuerde.
10. Las conversaciones se darán bajo el principio que nada está acordado hasta que todo esté acordado.

Firmado a los 26 días del mes de agosto de 2012, en La Habana, Cuba.

Firmas.