La efectiva implementación de los acuerdos:

el elemento clave para la paz

Teniente de Fragata
Juanita Andrea Millán Hernández
Politóloga, Especialista en Resolución de Conflictos y Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana.

La búsqueda de la paz en la historia de la humanidad ha estado permeada por la dualidad de la guerra y el ejercicio de la convivencia pacífica entre los seres humanos; sin embargo, más que entender el conflicto desde una perspectiva únicamente negativa, el enfoque de construcción de paz plantea que este es inherente a los seres vivos y que, a su vez, se constituye en un elemento dinamizador de la naturaleza. De manera que no es el conflicto sino el ejercicio de la violencia asociada a éste el que lleva a la destrucción y degradación; por consiguiente, depende de la voluntad y la capacidad humana el poder transformar el conflicto en una posibilidad de alcanzar la paz.

En síntesis, desde 1982 hasta la fecha, los gobiernos colombianos han explorado una gran variedad de esfuerzos y abordajes para lograr la paz. Los esfuerzos que se centraron en la salida negociada han tenido logros importantes[1] como la desmovilización del M19, el Quintín Lame, el EPL y el PRT[2].

Por otro lado se han planteado abordajes como los realizados a través de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática que también han tenido grandes logros[3], sin embargo ninguno de los esfuerzos realizados en 30 años han permito alcanzar la paz en nuestro país. Tras treinta años de aprendizaje nos encontramos en un nuevo esfuerzo de salida negociada y todos los esfuerzos institucionales se encuentran centrados en este propósito.

Entre muchos factores, el fortalecimiento institucional del Estado en la última década y el debilitamiento relativo de las Farc, representa una ventana de oportunidad para pensar que las conversaciones de La Habana tienen una alta posibilidad de llegar a un final favorable; no obstante, esta posibilidad se verá siempre enfrentada con la existencia de unos postulados vitales e inalterables para las Farc, asociados con la naturaleza del grupo armado y que históricamente siempre han estado presentes en mayor o menor medida, dentro de las negociaciones[4].

...desde 1982 hasta la fecha, los gobiernos colombianos han explorado una gran variedad de esfuerzos y abordajes para lograr la paz. Los esfuerzos que se centraron en la salida negociada han tenido logros importantes como la desmovilización del M19, el Quintín Lame, el EPL y el PRT

Ahora bien, es fundamental tener en cuenta un par de elementos para entender los verdaderos alcances que puede llegar a tener el éxito de las conversaciones de La Habana y disipar parte de las expectativas sobre el mismo:

1. Tal y como lo dice el título del preacuerdo entre el gobierno del señor presidente Santos y las Farc, el acuerdo busca la "terminación del conflicto y la construcción de una paz es-

1 En los años noventa estos procesos llevaron a diversos acuerdos de paz que permitieron la desmovilización de más de 5.000 guerrilleros. Cfr. GARCÍA DURAN, Mauricio. *De la insurgencia a la democracia*. p. 43.

2 Grupos que se desmovilizaron durante los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria Trujillo.

3 Producto de los esfuerzos que ha venido realizando el Gobierno Nacional, las condiciones de orden y seguridad en el país han mejorado de forma significativa: entre 2002 y 2008 la cifra de homicidios se redujo en un 44%, el número de víctimas de masacres en un 75% y el número de secuestros en un 85%. Colombia. Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. (2009, enero). Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. P. 26.

4 RANGEL, Alfredo. *Qué, cómo y cuándo negociar con las Farc*. Editorial intermedio, p. 268.

table y duradera". Sin embargo, como las conversaciones hasta el momento son solo con uno de los agentes generadores de la violencia en Colombia, se puede prever que de llegarse a un acuerdo final, la capacidad real de terminar el conflicto en Colombia se reduce al que genera las Farc, de manera el éxito de este proceso terminaría en el mejor de los casos con la principal guerrilla que delinque en el país, y se constituiría en un hecho histórico, pero no lograría el fin del conflicto armado interno en su totalidad.

2. Aunque la firma de los acuerdos producto de un proceso con las Farc son muy importantes, éstos son solo una parte del proceso. En este sentido John Paul Lederach experto en construcción de paz, plantea que los acuerdos que hayan puesto final a un conflicto son difíciles de encontrar. Argumenta que la mayoría de los acuerdos de paz no son soluciones en cuanto contenidos sino que son propuestas para el inicio de procesos complejos que implican el cambio social y un verdadero ejercicio transformador de una sociedad inmersa en el conflicto[5].

Como primera medida la resolución de un conflicto supone siempre conocer las causas que lo han originado, esto es, detectar sus raíces y consensuar las medidas que permitan corregir su dinámica y sus consecuencias

Colombia entonces tiene un gran camino por recorrer. De darse un proceso exitoso, con las Farc, éste por sí solo no va a garantizar que se alcance la paz, dependerá de la preparación de todo el Estado colombiano y de la convicción de todos los ciudadanos que se requirieren de verdaderos procesos transformadores que permitan surtir un proceso de transición que permita llegar a la paz.

Se debe pensar en entonces más allá de este punto, hay que planear lo que Lederach denomina como el "postacuerdo", no exclusivamente como un periodo de tiempo diferenciado, sino como algo sistemáticamente conectado a procesos de cambio más amplios incrustados en la red de relaciones en un contexto determinado[6].

Esta importante fase dentro de un proceso de conversaciones se denomina la implementación de los acuerdos y consiste básicamente en llevar a cabo lo expuesto en los acuerdos finales, siendo esta la fase más larga y sensible de todo el proceso en general. Para ampliar un poco en qué consiste este proceso, a continuación se hace una breve conceptualización de lo que significa un proceso de negociación.

Conceptos básicos de negociación.

Como primera medida la resolución de un conflicto supone siempre conocer las causas que lo han originado, esto es, detectar sus raíces, y consensuar las medidas que permitan corregir su dinámica y sus consecuencias. Teniendo en cuenta que en ocasiones estas causas son antiguas y profundas, se hace necesario reconocerlas y visualizarlas para tratar sus manifestaciones actuales.

De acuerdo con la Escuela de Paz de Barcelona se entiende por negociación "el proceso por el que dos o más partes enfrentadas (ya sean países o actores internos de un país) acuerdan discutir sus diferencias en un marco concertado para encontrar una solución satisfactoria a sus posiciones. Esta negociación puede ser directa (como en el caso colombiano) o mediante terceros"[7].

5 Lederach, John. La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz. Pág. 86.

6 Ibíd., P. 82.

7 FISAS, Vicenc. *Anuario procesos de paz*. Escuela de paz de Barcelona. P. 11.

Un proceso de paz es la consolidación de dicho esquema de negociación, una vez que se ha definido la agenda temática, los procedimientos a seguir, el calendario y las facilitaciones. La negociación por lo tanto, es solamente una de varias fases más o menos conocidas.

La primera se conoce como exploratoria o tanteo. En esta parte se analiza el verdadero interés y convencimiento de las partes, ya sea para ganar tiempo, generar distracción o por estrategia. Se buscan garantías de seguridad para los negociadores, se convienen los cronogramas y la metodología a seguir, se define una preagenda o agenda inicial, se establecen los términos de una primera hoja de ruta y se clarifican los aspectos conflictivos del desacuerdo básico o de las incompatibilidades fundamentales[8].

Una vez realizado el proceso exploratorio se llega a la segunda fase donde se plantea un acuerdo preliminar sobre lo que hay que concertar para así avanzar a la tercera fase, consistente en una prenegociación sobre cómo hacerlo, dónde se plantean consideraciones políticas, económicas, sociales y militares para llegar a decisiones en derecho.

De acuerdo con el *Manual de Procesos de Paz: ¡Alto el Fuego!*, si la negociación avanza satisfactoriamente se podrán discutir los temas de la agenda sustantiva y dado que se habrá ganado confianza, se logrará llegar a acuerdos parciales con sus respectivos protocolos que permitan alcanzar un arreglo final, en el que se especificará cómo se implementará y quién lo llevará a cabo. Eso conducirá finalmente a los acuerdos de implementación, a los de las formas de verificación y a los de cómo solucionar los posibles desacuerdos que puedan surgir en las etapas finales.[9]

8 Ibid p. 12

9 Ibid p. 23

Los actores de una negociación suelen tener intereses u objetivos diferentes, contrapuestos, incompatibles o excluyentes. La negociación no es un proceso que permita suprimir esas diferencias, sino reducirlas al máximo buscando también la mayor compatibilidad, ya sea dando visibilidad a aspectos no considerados o cambiando posiciones y actitudes a lo largo del proceso que permitan diluir las diferencias.

El llamado "Acuerdo general para la terminación del conflicto" es fruto de seis meses de conversaciones exploratorias.

Foto: EFE
http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/internacionales/tras-50-anos-conflictos-farc-colombia-podria-consolidar-paz-octubre

Implementación

Volviendo con lo que plantea Fisas en el *Manual* de Procesos de Paz, "un proceso de paz empieza de verdad con la firma de un acuerdo. Llega la hora de hacer que las cosas pasen, se dejan atrás las etapas de exploración y negociación y se inicia una nueva fase en la que hay que poner en marcha lo acordado. Si tiene éxito se hablará de un buen proceso de paz; si se fracasa en la implementación, es muy probable que surjan nuevas violencias e injusticias y pondrá en duda las bondades del acuerdo".[10]

10 Ibid. P. 52.

Finalizado el conflicto armado, hay que reconstruir lo destruido, lo material y lo inmaterial. De ahí que la implementación de los acuerdos esté directamente relacionada con lo que se conoce como construcción de paz[11], y no debe pensarse como un período de tiempo diferenciado sino como una fase pos acuerdo, sistemáticamente conectada a los procesos de cambio en sociedades inmersas en diversos tipos de violencia.

"Creemos que es el momento de las ideas y no el momento de las armas y ese es el llamado fundamental que le trasmitimos no solo a la comunidad interesada sino también a la propia organización guerrillera", afirmó Humberto de la Calle a su llegada a La Habana, en unas declaraciones divulgadas por su equipo de prensa.

Foto: http://1.bp.blogspot.com/-Rc8aIBvhBeE/UKq7EdYWNTI/AAAAAAAAF6E/LWp5InsPY7w/s1600/.jpg

Sin embargo, los acuerdos negociados son difíciles de alcanzar y una vez se logren, tienen una alta probabilidad de colapsar. De acuerdo con lo que argumenta Angelika Rettberg, en un artículo titulado, "Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto", publicado en la Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes en junio de 2003, la probabilidad de éxito de la construcción de paz es mayor cuando los conflictos terminan en un acuerdo. Sin embargo, es el tipo de acuerdo, más que su firma en sí, así como la previsión de especificar los pasos para traducir un acuerdo en un paquete de compromisos de implementación, lo que determina la efectividad de la construcción de paz.[12]

Siguiendo con Rettberg, en ese mismo sentido autores como, Hartzell, Hodie[13] y Rothchild, con base en estudios comparativos, encontraron que solo los acuerdos extensamente institucionalizados que aporten garantías a las partes tienen probabilidad de ser estables. De nuevo, ello apunta a la importancia de contar con un mínimo institucional en la forma de organizaciones estatales con capacidad de servir de canales y garantes para la implementación de los acuerdos (aún cuando esto plantee el dilema respecto de cuáles aspectos del Estado conviene mantener y cuáles reformar, para alejar la posibilidad de que se reanuden los conflictos).

En suma, "la literatura indica que la efectividad de la construcción de paz será mayor donde los conflictos cesen por medio de un acuerdo que incluya a todas las partes relevantes, que provea garantías a las partes en conflicto, que especifique los requisitos, compromisos y pasos que se darán hacia la implementación y que cuente con respaldo institucional"[14].

Diversos estudios sobre la implementación de los acuerdos de paz, coinciden en que muchos procesos de paz fracasan por factores, como:

11 Boutros-Ghali, define la construcción de paz como las acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto. La actividad de construcción de paz tiene una dimensión preventiva, paliativa y reparativa y no distingue entre el preconflicto, el conflicto y el posconflicto como periodos apropiados para la acción.

12 Rettberg Angelika. Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto. Publicado en la Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes, P. 15.

13 Hartzell, Caroline, Hodie, Matthewy Rothchild, Donald. "Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables", International Organization, vol. 55, No. 1, invierno 2001, págs. 183-208.

14 Ibíd., P. 15.

- acuerdos mal redactados, con insuficiencias, imprecisiones o espacios para la interpretación de las partes, como en el caso de la Acheh en Indonesia en el 2003[15]

- la exclusión, pues los acuerdos deben ser lo más inclusivos posibles, sin dejar por fuera los actores necesarios que permitan legitimar a través de consensos amplios lo que se va a implementar

- desconfianza, se deben generar procesos de confianza a través de hechos concretos de manera que las partes tengan la mayor seguridad de que lo pactado se va a cumplir

- procesos de DDR[16] y RSS[17], que no impliquen la humillación y marginación. Estos procesos deben ser acordes con la realidad del conflicto que se está resolviendo y viables en términos de aplicación

- soporte económico, es fundamental el soporte financiero para la ejecución efectiva de las reformas establecidas dentro de los acuerdos.

De manera que sin excepción, todos los países que firman un acuerdo para terminar conflictos armados enfrentan una serie de dificultades políticas, económicas y sociales. En el caso colombiano el reto no será distinto al de todos los países que han logrado unos acuerdos y una implementación exitosa de los mismos.

Según el preacuerdo firmado entre el Gobierno del presidente Santos y las Farc, titulado: *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, en su sexto punto hace referencia a *la implementación, verificación y refrendación*, en el cual se contempla que una vez firmado el acuerdo final se *da paso a la implementación de todos los puntos acordados*. Y este incluye: *la creación de un sistema y unos mecanismos de implementación y verificación, dándole especial importancia a las regiones, comisiones de seguimiento, verificación y mecanismos de resolución de diferencias*. Que a su vez establece que *estos mecanismos tendrán capacidad y poder de ejecución y estarán conformadas por representantes de las partes y de la sociedad según el caso*.[18]

Y si tenemos en cuenta que la agenda contempla los temas del desarrollo agrario, con seis subtemas; la participación política, con tres subtemas; el fin del conflicto, con siete subtemas; la solución al tema de las drogas ilícitas, con tres subtemas y las víctimas, con dos subtemas. Se puede prever que de llegarse a un acuerdo final, la implementación de estos temas que abarcan buena parte de los grandes problemas nacionales, será el reto más grande al que el país como un todo se va a tener que enfrentar y comprometer por los próximos años.

De manera que sin excepción, todos los países que firman un acuerdo para terminar conflictos armados enfrentan una serie de dificultades políticas, económicas y sociales

Esto permite anticipar que el verdadero éxito de las conversaciones para la terminación del conflicto como se ha decidido llamarlas, por lo menos en su totalidad no se verá sino hasta dentro de años y sólo tendremos la posibilidad de ver avances parciales del cumplimiento de los mismos.

Adicional a lo mencionado, otro de los inconvenientes que se avecina es la existencia

15 Fisas Vicenc. Procesos de paz y negociación en conflictos armados. Ediciones Paidos, pág. 211.

16 DDR: Desmovilización, desarme y reintegración.

17 RSS: Reforma al Sector de Seguridad.

18 Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Marcha por la paz.

Foto: http://www.indepaz.org.co/wp-content/gallery/talleres-y-eventos/indepaz040.jpg

de determinados sectores que nunca han asumido sus responsabilidades sobre el conflicto armado interno. De igual forma, es fundamental lograr una fuerte convicción acerca de la importancia de estos acuerdos para la sociedad colombiana, así como la necesidad de que aquellos a los que se les va a atribuir cuotas significativas de responsabilidad estén dispuestos a aceptar la verdad, a reparar a las víctimas y a comprometerse a no reincidir en sus actos.

De manera que el compromiso entre la sociedad y el Estado colombiano debe asegurar el proceso de restitución de los derechos de las víctimas y la garantía de la no repetición de las situaciones violatorias de los Derechos Humanos e infractoras del Derecho Internacional Humanitario. En tanto, la búsqueda de la superación del conflicto armado por medio de herramientas propias de la justicia transicional[19] se constituye como un importante inicio para consolidar la paz.

Es importante indicar que debe plantearse un justo balance o un punto medio para que la verdad y la reparación no oculten la reivindicación de la justicia. Es preciso hacer referencia al necesario enfoque integral de todo el proceso de justicia transicional para abordar de una vez por todas, los problemas y paradigmas vigentes. Se necesita un cambio social que requiere entonces de esfuerzos políticos importantes que rompan con las ataduras del pasado teniendo claro que la meta es la superación del conflicto.

En la implementación de los acuerdos el papel de la Fuerza Pública será clave por ejemplo en el combate a los probables reductos y disidencias de los grupos que se hayan desvinculado como parte del proceso, las zonas en que se produzcan las mayores desmovilizaciones de las Farc, podrían entrar a disputarse entre otros generadores de violencia especialmente aquellas en donde tradicionalmente están los cultivos ilícitos.

De igual forma, dados los recursos, capacidades logísticas, de movilización y su presencia en áreas críticas se puede jugar un papel de gran importancia en labores asociadas con el desminado, la rehabilitación y reconstrucción[20] del país con miras a facilitar su desarrollo socioeconómico, generando de esta manera nuevas oportunidades para la población civil y los ex-

19 De acuerdo con el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, una aproximación básica de la justicia transicional nos indica que ésta podría definirse como aquel conjunto de mecanismos y herramientas que permiten hacer el tránsito de una situación de graves y masivas violaciones de Derechos Humanos, hacia la reconciliación y eventualmente, hacia la paz.

20 Así por ejemplo, los militares serán, sin duda alguna, una pieza clave para la reconstrucción de infraestructura estratégica afectada por el conflicto vías de comunicación, infraestructura energética, acueductos, etc.

combatientes, especialmente en zonas rurales, de tal forma que se desincentive un retorno a la violencia o el incremento de la criminalidad.

Siguiendo con lo anterior el fortalecimiento de las capacidades en innovación, ciencia y tecnología de la Fuerza Pública van a garantizar que se continúen satisfaciendo las necesidades de las poblaciones más vulnerables a través de la potenciación de programas y proyectos en temas como infraestructura, conectividad, trasporte, guardacostas, servicios médicos, etc., en regiones que por su localización, situación y relevancia económica no sean atractivas para entidades y empresas privadas.

Finalmente, a manera de reflexión vale la pena recordar que la paz va más allá del simple cese de hostilidades o de acciones violentas en una confrontación. El logro de una verdadera paz sostenible, estructural e integral pasa por entender la paz como una tarea de largo plazo que involucra a todos y en la que todos tienen responsabilidad, en la que es fundamental apropiar los elementos de una cultura de paz y respeto por los Derechos Humanos por parte de toda la sociedad.

Bibliografía

Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2012.

FISAS, Vicenc. *Anuario procesos de paz. Escuela de paz de Barcelona*, Icaria Editorial. Bogotá, D.C., 2012.

FISAS, Vicenc. Ibídem. Bogotá, D.C, 2011.

_____. ¡Alto el fuego!, Manual de Procesos de Paz, Icaria Editorial. Barcelona, 2008.

_____. Procesos de paz y negociación en conflictos armados. Ediciones Paidos. 2004.

GARCÍA DURÁN Mauricio. De la insurgencia a la democracia, CINEP 2009.

HARTZELL, Caroline, HODIE, Matthewy Rothchild, Donald, "Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables", International Organization, vol. 55, No. 1, invierno 2001.

LEDERACH, John. La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz. Editorial Norma. Bogotá, D.C., 2008.

MEDINA, Carlos. Conflicto armado y procesos de paz en Colombia, una memoria de los casos de las FARC-EP y el ELN. Universidad Nacional de Colombia, 2009.

Ministerio de Defensa Nacional. Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Enero de 2009.

RANGEL, Alfredo. Qué, cómo y cuándo negociar con las FARC. Editorial Intermedio, Bogotá, D.C., 2008.

RETTBERG, Angelika. Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto. Publicado en la Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes. Pág. 15 en junio de 2003.

VARGAS, Alejo. Colombia: Escenarios posibles de guerra o paz. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D.C., 2010.

CURRÍCULUM

Teniente de Fragata Juanita Andrea Millán Hernández. Oficial de la Armada Nacional. Politóloga, Especialista en Resolución de Conflictos y Magíster en Estudios Latinoamericanos, de la Pontificia Universidad Javeriana.

Tiene experiencia en análisis del conflicto armado colombiano y actores del conflicto. Así como en procesos de paz y construcción de paz. Se ha desempeñado como Jefe de la Sección de Análisis Prospectivo de la Oficina de Comunicaciones Estratégicas del Comando General de las Fuerzas Militares, Jefe de la Sección de Análisis Estratégico de la Dirección de Acción Integral de la Armada Nacional.

Co- investigadora del Observatorio Andino de la Pontificia Universidad Javeriana. Proyecto: "El desplazamiento forzado de colombianos hacia Venezuela en el contexto de las prioridades de Estados Unidos en la Región Andina y el deterioro de las relaciones entre Colombia y Venezuela. Jefe de proyectos de investigación del Observatorio Andino de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacional de la Universidad Javeriana.

Autora del articulo titulado 'Las Farc y la beligerancia', publicado en la Revista Fuerzas Armadas. Volumen LXXXIII Edición 216 de diciembre de 2010. Páginas de la 60 a 71.