

Los desafíos actuales para consolidar la paz en Colombia

Eduardo Pizarro Leongómez



Edición electrónica

URL: <http://cal.revues.org/4512>

ISSN: 2268-4247

Editor

Institut des hautes études de l'Amérique latine

Edición impresa

Fecha de publicación: 16 mayo 2017

Paginación: 7-12

ISBN: 9782371540750

ISSN: 1141-7161

Referencia electrónica

Eduardo Pizarro Leongómez, « Los desafíos actuales para consolidar la paz en Colombia », *Cahiers des Amériques latines* [En línea], 84 | 2017, Publicado el 16 mayo 2017, consultado el 18 mayo 2017.
URL : <http://cal.revues.org/4512>



Les *Cahiers des Amériques latines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International.

Los desafíos actuales para consolidar la paz en Colombia

Eduardo Pizarro Leongómez*

El 2 de octubre de 2016 se votó en Colombia el plebiscito para ratificar el «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera», firmado días antes en una ceremonia en la ciudad de Cartagena entre el presidente Juan Manuel Santos y el máximo dirigente de las FARC, Rodrigo Londoño, «Timochenko». Pero para sorpresa tanto de la comunidad nacional como internacional, el NO triunfó por una ventaja mínima.

Colombia enfrentó, entonces, una situación muy paradójica: por un lado, el acuerdo de paz negociado en La Habana había recibido aplausos y reconocimientos en el mundo entero. Pero, por otro lado, en el país se había impuesto el NO. Este resultado sorpresivo puso al descubierto una realidad que no estaba en los cálculos de nadie, ni en la comunidad internacional ni en el propio país: el grado de fractura interna en que se encuentra la sociedad colombiana.

Este hecho hace indispensable reflexionar sobre las grandes dificultades que conlleva la construcción de acuerdos de paz sólidos en sociedades profundamente divididas —como las denomina el reconocido investigador del Kroc Institute de la Universidad de Notre Dame (Indiana), John Paul Lederach—, como es el caso de Colombia pero, igualmente, de muchas sociedades actuales que soportan complejos conflictos armados internos.

Un acuerdo de paz comprensivo y de calidad

En efecto, las negociaciones de paz y el acuerdo firmado en Cartagena habían despertado un gran reconocimiento entre numerosos expertos y

* Universidad Nacional de Colombia.

personas bien informadas sobre estas cuestiones a escala internacional. Un ejemplo notable fue el caso del Kroc Institute for International Peace Studies, el cual consideró el Acuerdo Final de La Habana como el «más completo» de los 34 acuerdos de paz integrales o comprensivos que se han firmado en el mundo desde finales de la Guerra Fría sobre más de 600 analizados. Esta afirmación tan rotunda se fundamenta en que el Acuerdo Final responde adecuadamente a los cuatro pilares que, según el Kroc, deben reunir los acuerdos de paz: primero, que contengan un gran número de reformas de carácter político con objeto de facilitar el tránsito de las «armas a la política» de los grupos insurgentes; segundo, que los acuerdos estén suficientemente detallados y no se trate de simples generalidades; tercero, que las negociaciones de paz hayan sido exhaustivas y, finalmente, que el texto firmado contenga garantías sólidas para su puesta en marcha.

Es más, el propio Kroc Institute afirmó además que, con base en las 51 variables contenidas en la Matriz de Acuerdos de Paz (*Peace Accords Matrix*) que ha desarrollado esta institución, el acuerdo de Paz de Colombia era el que disponía de herramientas más sólidas para garantizar la construcción de un postconflicto en paz y sostenible, es decir, una «paz de calidad» (*quality peace*)¹.

NO

Pero la gran paradoja fue que, a pesar de estos y otros elogios de la comunidad internacional, según datos oficiales el SÍ obtuvo 6.377.482 votos (49,8 %) y el NO, 6.431.376 (50,2 %). Es decir, los opositores al Acuerdo triunfaron por alrededor de 50 mil votos. La abstención, por su parte, fue del 63 % de los electores potenciales, un porcentaje que no es extraño en un país en el que la abstención electoral tiene un carácter estructural.

¿Cómo explicar, entonces, este resultado que sorprendió tanto a los partidarios del SÍ como a los partidarios del NO y que hubiera podido arruinar todos los esfuerzos de paz que venían realizando el Gobierno y la guerrilla de las FARC desde hacía ya más de cuatro años? Sin duda, hubo una multiplicidad de factores coyunturales que han sido bien analizados por los expertos y los medios de comunicación: una campaña sistemática de mentiras y de generación de miedo (como el riesgo, si triunfaba el SÍ, de un futuro Gobierno de corte «castro-chavista»); un texto muy largo (297 páginas) y de muy difícil asimilación en un país con muy bajos niveles de lectura y de comprensión de lectura; la obligación para el elector de votar SÍ o NO a la totalidad del texto, incluso si tenía objeciones sobre ciertos puntos específicos; la campaña tendenciosa que desarrollaron algunos sectores religiosos bajo la afirmación falsa de que el texto

1. Cf. <http://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords>



del Acuerdo amenazaba los valores familiares; la extrema manipulación de las redes sociales, lo cual nos permite sostener que Colombia entró también — como la Gran Bretaña del Brexit o los Estados Unidos de Donald Trump—, en la era de la postverdad (*post-truth politics*) como la denominan algunos o la era postfactual (*post-factual politics*), como la llaman otros; finalmente, la conversión del plebiscito sobre la paz en un plebiscito sobre el Gobierno —lo cual fue denominado por un columnista de prensa opuesto a los acuerdos, como un «plebisantos»—, el cual fue utilizado por sectores descontentos con algunas políticas de Gobierno (como los transportadores de carga, los taxistas enfrentados a Uber y algunos sectores campesinos), para expresar su molestia hacia Santos y sus políticas en el terreno económico. Es decir, algo similar a lo que le ocurrió hace muchos años al general De Gaulle en 1969 o, más recientemente, a David Cameron en Gran Bretaña o a Matteo Renzi en Italia. Y seguramente influyeron otros factores que se deberán evaluar con mucho más rigor en el futuro.

Una sociedad profundamente dividida

Sin embargo, quisiera regresar a una cuestión que me parece clave para el futuro del proceso de paz y, ante todo, para la etapa actual del postconflicto: ¿cómo construir un proceso de paz sólido en una sociedad profundamente dividida? Creo que es una inquietud estratégica para el futuro de Colombia, pero, como ya anoté, también para la inmensa mayoría de los conflictos armados actualmente en el mundo. Pensemos en Irak, Siria, Libia o Afganistán para poner solamente algunos ejemplos.

La división profunda de la sociedad colombiana puso en riesgo no solamente la aprobación de los acuerdos de paz mediante el plebiscito, sino que puede afectar su implementación jurídica e, incluso, el clima necesario para alcanzar un postconflicto en paz en el futuro. Como hoy toda la comunidad internacional reconoce después de la famosa *Agenda por la Paz* que impulsó el ex secretario general de Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali en 1992, la paz no se reduce a la simple firma de un acuerdo entre las partes enfrentadas. La paz es un proceso largo y complejo que incluye al menos tres momentos claves: el restablecimiento de la paz (*peacemaking*), la conservación de la paz (*peacekeeping*) y la consolidación de la paz (*peacebuilding*). Es decir, la firma de un acuerdo es la condición *sine qua non* para las otras dos etapas, pero estas nuevas etapas conllevan exigencias y desafíos propios.

Al respecto, Joaquín Villalobos, el antiguo jefe militar del FMLN, señalaba hace algunos años que «El Salvador y Guatemala habían ganado la paz pero habían perdido el postconflicto». Y añadía que los colombianos debían ganar no solamente la paz, sino construir un postconflicto pacífico, lo que ciertamente no

había ocurrido en esas dos naciones centroamericanas en las cuales hoy mueren más personas a causa de la violencia que durante las guerras civiles de los años ochenta del siglo pasado. En efecto, El Salvador y Guatemala constituyen hoy dos de las naciones más afectadas por la violencia criminal en el mundo.

Mientras que en las naciones del norte de África o del Medio Oriente el mayor riesgo ha sido la reincidencia de los conflictos interétnicos o religiosos —más del 40 % de los acuerdos de paz firmados desde 1989 han fracasado al cabo de cinco años—, en América Latina la reincidencia es nula (ningún país ha vivido la reemergencia de nuevos grupos guerrilleros, tras la derrota de sus antecesores o su integración mediante acuerdos de paz); a cambio se ha producido un desbordamiento de la criminalidad. Colombia debe, por tanto, evitar a todo trance un «postconflicto traumático» como el que vivieron El Salvador y Guatemala.

Desde este punto de vista, la tarea más importante de Colombia hoy en día es la construcción de un gran acuerdo nacional para construir un postconflicto en paz y sostenible a largo plazo. La ausencia de un amplio acuerdo nacional puede conllevar dos riesgos si observamos lo que ocurrió en América Central: el riesgo de un retardo por años en la implementación de los cambios que requiere un país para consolidar la paz, tal como ocurrió en El Salvador bajo el dominio del partido de derecha Alianza Nacional Republicana (Arena), que gobernó entre 1989 y 2009. O lo que es aún más grave, el derrumbe total de los acuerdos de paz como ocurrió en Guatemala debido a la derrota del referéndum en 1999, el cual debía ratificar por la vía del voto popular los acuerdos firmados dos años antes, el 29 de diciembre de 1996. El referendo constitucional de Guatemala giraba en torno a cuatro cuestiones que en el momento definitivo de la ratificación fueron todas rechazadas: la definición de la nación y de los derechos sociales (92 % en contra), la reforma del congreso (58 % en contra), la reforma del poder ejecutivo (57 % en contra) y la reforma de la justicia (54 % en contra). ¡Aunque parezca increíble, el partido político que surgió del movimiento guerrillero en este país, la UNRG-Maíz, tuvo como programa de gobierno en las últimas elecciones presidenciales el acuerdo de paz de 1996!

Como bien se sabe, el Gobierno del presidente Santos pudo salvar el proceso de paz después del NO en el plebiscito mediante una decisión audaz: impulsar una revisión de los acuerdos alcanzados en La Habana gracias a una compleja negociación a tres bandas (Gobierno, partidarios del NO y delegados de las FARC), en torno a 400 objeciones planteadas por los opositores al acuerdo.

Sin embargo, ante la imposibilidad de construir un acuerdo que fuera totalmente satisfactorio para todas las partes y ante los riesgos de unas negociaciones interminables y desgastantes, el presidente Santos decidió cerrar este nuevo ciclo de discusiones en La Habana, firmar nuevamente el



Acuerdo reformado en otro acto solemne en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016 y, ante todo, aprovechar sus sólidas mayorías parlamentarias para refrendar el nuevo acuerdo por esta vía.

Si bien este nuevo acuerdo tuvo la virtud de poner en movimiento la implementación legal del acuerdo reformado e iniciar la etapa de concentración de los frentes guerrilleros en las 25 zonas escogidas para su desarme y reintegración a la vida civil, dejó a un importante sector del NO insatisfecho y el camino hacia la paz definitiva con serios obstáculos y dificultades que el país deberá enfrentar a corto y mediano plazo.

En el plano institucional, existen dos riesgos principales. Por una parte, el inicio de la campaña electoral para renovar todos los cargos de elección popular que tendrá lugar en el año 2018 —incluyendo, la Presidencia de la República y el Congreso—, lo cual puede afectar la fluidez de la gestión parlamentaria en este periodo estratégico en el cual se deben materializar en nuevas leyes y reformas constitucionales los acuerdos de paz; la experiencia de Colombia evidencia siempre una bajísima eficacia de la gestión parlamentaria en épocas preelectorales. Por otra parte, existe el riesgo del triunfo de un candidato o de una coalición política opuestos a los acuerdos de paz, el cual seguramente va incluir en su agenda de campaña su revisión a fondo. En este caso, la puesta en marcha de los acuerdos o los cambios que se requieren para su implementación se pueden ver afectados por graves retrasos tal como ocurrió en El Salvador.

En cuanto hace a los grupos armados, existen dos desafíos principales. Por una parte, que las FARC fracasen en su camino del tránsito de las «armas a la política» y que, por tanto, no dispongan de la capacidad real de influencia para la implementación de los acuerdos de paz. Es decir, algo similar a lo que ocurrió en Guatemala con la UNRG. Por otra parte, que el proceso de paz que acaba de comenzar en Quito (Ecuador) con el Ejército de Liberación Nacional fracase y que Colombia se vea abocada a impulsar un postconflicto parcial con las FARC, en medio de una confrontación con este grupo armado, el último de alguna significación en todo el hemisferio occidental. Sin duda, este escenario sería catastrófico pues podría envenenar el clima sosegado que exige la construcción de un postconflicto en paz.

En mi opinión, no creo que vaya a existir una disidencia de carácter político tras la desmovilización de las FARC y tampoco es previsible que haya un reciclamiento de redes criminales de un número alto de excombatientes de este grupo guerrillero. Si bien tras el final de todas las guerras internas un alto número de desmovilizados —entre un 10 y un 15 %— se recicla en redes criminales (por diversos motivos que van desde la incapacidad individual para adaptarse a una vida social normal hasta la ausencia de oportunidades de empleo en el sector formal de la economía), si nos atenemos a la experiencia de

Colombia con los grupos guerrilleros que se desmovilizaron en los años noventa (el M-19, el Quintín Lame, el EPL y el PRT), no más del 3 o 4 % de los miembros de las FARC tendrán ese destino criminal.

Los riesgos provienen, pues, ante todo, del campo político, un hecho que se puede ver reforzado por la nueva Administración republicana-populista de los Estados Unidos. Ya el Gobierno de Donald Trump, a través del nuevo secretario de Estado, Rex Tillerson, ha afirmado que van a revisar los acuerdos firmados con las FARC, tal como este último manifestó en el Congreso durante el debate en torno a su ratificación como secretario de Estado. ¿En qué sentido y con qué consecuencias? Nadie sabe a ciencia cierta, pero esa enigmática afirmación por parte de Tillerson en el Senado ha generado un clima de incertidumbre en el país.

Frente a estos numerosos desafíos, las tareas más importantes para consolidar la paz en Colombia son, a mi modo de ver, las siguientes: en primer término, avanzar con firmeza en las negociaciones de paz con el ELN, con objeto de cerrar definitivamente el largo ciclo de la violencia política que ha afectado a Colombia en las últimas décadas y evitar así un postconflicto parcial con todas sus implicaciones; en segundo término, buscar un acuerdo nacional entre defensores y críticos de los acuerdos de paz alcanzados o, al menos, si esto no fuera posible, intentar construir una coalición mayoritaria que defienda los acuerdos y luche por su implementación futura. Finalmente, crear plenas garantías de seguridad para que las FARC puedan hacer un tránsito exitoso de las «armas a la política».

7 de abril de 2017.