



JOAN B. KROC
INSTITUTE FOR
PEACE & JUSTICE
UNIVERSITY OF SAN DIEGO

PEACE & JUSTICE

POLICY BRIEF

11 DE FEBRERO DE 2011

[HTTP://PEACE.SANDIEGO.EDU](http://peace.sandiego.edu)

TRANSFORMANDO LA POLITICA DE EE.UU. HACIA LA PAZ EN COLOMBIA *por Milburn Line*

RESUMEN

Es el momento de reconsiderar la política de los Estados Unidos en Colombia, incluyendo la posibilidad de incorporar una agenda de paz en nuestra estrategia. El gobierno de Presidente Barack Obama debe considerar una reorganización de la política de EE.UU. tras los resultados problemáticos y no concluyentes de más de una década de apoyo conocido como Plan Colombia, y que está mayormente dirigido a las fuerzas de seguridad colombianas. Una iniciativa de paz ofrece ventajas específicas en términos de política extranjera, incluyendo:

- *mayor protección para la población civil mediante la reducción de violaciones a los derechos humanos y de derecho humanitario;*
- *fortalecimiento de la práctica democrática y la creación de consensos sobre las aspiraciones de un post-conflicto en Colombia;*
- *mejora de las relaciones entre Colombia y sus vecinos;*
- *la creación de canales más claros para otras prioridades de los EE.UU., incluyendo el libre comercio y los esfuerzos para controlar el comercio ilícito de estupefacientes;*y
- *la renovación del respeto por el liderazgo estadounidense en la región.*

UN BREVE REPASO SOBRE EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA Y LOS ESFUERZOS PARA LA PAZ

Los movimientos insurgentes en curso en Colombia se iniciaron como clásicos enfrentamientos de la Guerra Fría de la década de 1960, basados en inequidades históricas y disputas alrededor de la tenencia de la tierra, y fueron el legado de los conflictos sociales y políticos que datan del período de 12 años conocido como La Violencia, tras el asesinato del dirigente político José Eliécer Gaitán en 1948. Desde la década de 1970 hacia adelante se desarrollaron los ya conocidos patrones del conflicto: secuestros por parte de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ataques contra civiles perpetrados por los combatientes de las varias partes, incluyendo a paramilitares movilizados originalmente para proteger los intereses de élites locales, y que, a menudo, trabajaron en coordinación con las Fuerzas Armadas colombianas, disputándose el territorio y las zonas de producción de drogas.

El fracaso de la iniciativa de paz del presidente Pastrana en San Vicente de Caguán, entre 1998-2002, se cita a menudo como prueba de la inutilidad de una agenda de paz en Colombia. La percepción generalizada de que “cedió demasiado”, incluyendo una zona de 42,000 kilómetros cuadrados de libre circulación para las FARC, se convirtió en chivo expiatorio de la política del entonces Presidente Uribe para promover la derrota de las FARC por la vía militar. El compromiso inicial del Presidente Clinton de brindar 1.3 mil millones de dólares de apoyo para el Plan Colombia¹ se ha convertido en un apoyo prolongado durante más de una década.

Desde Caguán no se ha promovido una agenda de paz de forma concertada. Después de 10 años y más de \$7 mil millones de dólares por parte de los Estados Unidos en el Plan Colombia – mayormente dirigido a las fuerzas de seguridad colombianas – el gobierno de Colombia ha hecho algunos avances en la derrota de las FARC y otras guerrillas marxistas, y para frenar a la economía de la droga ilícita, pero estos esfuerzos están lejos de ser definitivos (Véase Cuadro 1, abajo).

CUADRO 1: A DIEZ AÑOS DE PLAN COLOMBIA

La mayoría de los colombianos, más allá de Bogotá y Medellín, en especial las poblaciones afrocolombianas y los pueblos indígenas “atrapados a menudo entre el fuego del ejército y los grupos ilegales,”² y también los campesinos que tratan de sobrevivir en las zonas de combate y la fumigación en el Meta, Nariño, Putumayo y otros lugares, han sufrido enormemente durante los diez años del Plan Colombia. Lo siguiente relata un panorama sombrío de los resultados hasta la fecha:

- Colombia tiene ahora más personas desplazadas (entre 3 y 4 millones, dependiendo de la fuente) que cualquier otro país en el mundo, exceptuando

Mejorar la efectividad de nuestras políticas hacia Colombia implica una revisión seria de las deficiencias de las políticas actuales de EE.UU., aprendiendo de otros procesos de paz en la región, y la incorporación de estrategias específicas de consolidación de la paz dentro de nuestras políticas públicas. Afortunadamente, los pasos iniciales del Presidente Juan Manuel Santos durante sus primeros seis meses de gestión, desde agosto de 2010, indican que la ventana de oportunidad para la paz pueda estar abriéndose.

“Mejorar la efectividad de nuestras políticas hacia Colombia implica una revisión seria de las deficiencias de las políticas actuales de EE.UU., aprendiendo de otros procesos de paz en la región, y la incorporación de estrategias específicas de consolidación de la paz dentro de nuestras políticas públicas.”

Sudán. Muchos de ellos viven en asentamientos pobres y violentos, alrededor de centros urbanos.

- El ejército sigue siendo acusado de graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo alrededor de 3.000 casos investigados en los tribunales de Colombia, donde civiles fueron reclutados, asesinados y luego presentados como guerrilleros abatidos en combate.
- El año pasado se descubrió que el servicio de inteligencia, que depende directamente del presidente, estaba acosando a defensores de los derechos humanos y espionando a la Corte Suprema.
- Un plan de justicia transicional apoyado con decenas de millones de dólares de fondos del Departamento de Justicia de EE.UU, conocido como la Ley de Justicia y Paz, que contempla procesar a miles de paramilitares, ha condenado a solo tres personas en cinco años (y una de ellas está apelando). Mientras tanto, muchos de los paramilitares que han sido encarcelados a la espera del debido proceso podrían ser puestos en libertad tras cumplir la pena máxima de ocho años, sin enfrentar un juicio por las atrocidades de las que están sindicados. Estadísticas del gobierno de Colombia indican que hasta 8.000 paramilitares desmovilizados por la ley han retornado a actividades criminales.³
- La impunidad continúa para miles de víctimas de violencia sexual, reconocida como un arma de guerra en uso durante décadas en Colombia.⁴
- Las estadísticas de homicidios indican que Colombia sigue siendo el lugar más peligroso del mundo para ser sindicalista; un sindicato dio a conocer cifras en agosto pasado que indican que 36 sindicalistas habían sido asesinados durante lo que iba del año.⁵
- Hasta 14.000 niños y menores de edad han sido reclutados por los distintos grupos armados.⁶
- Estadísticas del gobierno de Colombia registran 51,000 desaparecidos, con 32,000 categorizados como desapariciones forzadas; datos similares a niveles de los casos más atroces de la región (Argentina: 30,000, y Guatemala: 40,000).⁷
- Los avances en seguridad pública en algunas ciudades y en el control de las carreteras han creado un sentido exagerado de progreso, ya que la tasa de homicidios sigue siendo de 15,000 a 20,000 al año, dependiendo de la fuente,⁸ en un país de 45 millones de personas. (Esto contrasta con la muy publicitada cifra de 28.000 muertes en México el año pasado, un país de 110 millones).⁹ Las organizaciones de la sociedad civil han afirmado que el Gobierno de Colombia ha sub-estimado cifras de asuntos de seguridad como los secuestros.¹⁰ Otro indicativo de que la situación de seguridad no está tan estable es que el Gobierno de Colombia tuvo que anunciar medidas adicionales de seguridad para combatir la violencia rampante en la ciudad de Medellín en septiembre del año pasado.¹¹

El apoyo de EE.UU. para el Plan Colombia no puede disociarse de la impunidad reinante y la injusticia.¹² El apoyo a esfuerzos militares, que han sido vinculados a violaciones de los derechos humanos y desplazamiento masivo, dañan la credibilidad de los EE.UU., especialmente si las mismas brigadas recibiendo asistencia son las más propensas a estar sindicadas de cometer ejecuciones extrajudiciales, según indicios de un informe reciente.¹³

Gran parte de nuestra asistencia no militar está ahora dirigida hacia el apoyo a la transformación de las regiones más afectadas por el conflicto, las cuales han sufrido graves efectos humanitarios derivados de la ayuda militar del Plan Colombia. Producir resultados tangibles para las poblaciones locales tomará algún tiempo. El Departamento de Justicia de EE.UU. ha invertido decenas de millones de dólares en la Ley de Justicia y Paz,

produciendo solo dos enjuiciamientos exitosos después de cinco años, y un claro fracaso en la detección e investigación de casos de violencia sexual, que fue una práctica común por parte de organizaciones paramilitares. Por otra parte, la ausencia de una iniciativa de paz por parte de los gobiernos de EE.UU. y de Colombia, permite que los críticos de ambos países dentro de la región hablen de representaciones simplistas de la hegemonía militarista relacionadas con la represión anticomunista de la Guerra Fría.

POR QUÉ LOS ESFUERZOS POR LA PAZ PODRÍAN FUNCIONAR, Y LOS BENEFICIOS DE INTENTARLO

Paul Arthur, defensor de la paz de Irlanda del Norte, advierte que casi todos los grupos involucrados en los conflictos retratan su conflicto como único e insuperable, y justifican la violencia continua por la supuesta intransigencia del lado opuesto.¹⁴ Este punto de vista, cínico sobre las posibilidades de paz, es a menudo una excusa que prolonga el conflicto.

A pesar del pesimismo imperante que ayuda a prolongar el conflicto, se ha logrado la paz en otros escenarios considerados sin esperanza, y con presuntos terroristas y criminales de guerra más allá de Irlanda del Norte, incluso con el liderazgo de EE.UU. El embajador Richard Holbrooke negoció un acuerdo de paz con los tres líderes etnonacionalistas acusados de apoyar la limpieza étnica en Bosnia y Herzegovina, uno de los cuales, Slobodan Milosevic, murió mientras era procesado por crímenes de guerra posteriormente. Los EE.UU. siguen comprometidos con una resolución negociada del conflicto palestino-israelí a pesar de los impedimentos y tremendos desafíos.

Este escenario es aplicable a Colombia que continúa sufriendo de un enfrentamiento nacido en la Guerra Fría, prolongado, en parte, por un discurso político que deslegitima la paz, por abundantes recursos con los que cuenta la insurgencia a través del comercio ilícito de estupefacientes, por una reducción del espacio democrático que desanima el pluralismo y la posibilidad de diversas agendas sociales dentro de un marco político, y posiblemente, por el impulso de autoperpetuación del conflicto debido a la masiva ayuda militar de EE.UU. Aquellos que dudan de la posibilidad de una desmovilización negociada de las FARC deben recordar las experiencias exitosas de Colombia en desmovilizaciones anteriores con insurgencias en las décadas de 1980 y 1990.¹⁵

Algunos argumentos que deniegan la posibilidad de una resolución pacífica del conflicto colombiano están detallados en el Cuadro 2, abajo.

“El apoyo de EE.UU. para el Plan Colombia no puede dissociarse de la impunidad reinante y la injusticia.”

CUADRO 2: CONVENCRIENDO A LOS ESCÉPTICOS

“El ex presidente Pastrana intentó, y fue manipulado por las FARC”:

Esta afirmación ha sido el fundamento de la política del ex presidente Uribe para buscar una solución militar. Un nuevo esfuerzo por la paz no tiene que comenzar con las concesiones dadas durante el proceso de Caguán, sobre todo porque las FARC han reducido algunas de las demandas para participar en negociaciones, incluida la creación de una zona desmilitarizada.¹⁶

“Las FARC no son socios confiables en la negociación, son terroristas”:

Muchas negociaciones de paz se han llevado a cabo con interlocutores que no han sido considerados confiables al principio. Las FARC se han debilitado, han expresado interés en el diálogo, y podrían ser más propensos a cumplir normas acordadas en este momento. El Presidente Santos ha establecido condiciones previas a la negociación para asegurar confianza en los procedimientos; las últimas, recientemente, el 26 de enero de 2011 durante un viaje de estado a Francia.¹⁷

“Una victoria militar es inminente”:

A pesar de que las FARC están debilitadas, los abundantes recursos de la economía de la droga ilícita pueden prolongar su capacidad operativa. Se estima que las FARC tienen entre 8,000 a 10,000 combatientes¹⁸ que montan ataques regulares a las fuerzas de seguridad, ocasionando bajas frecuentes.¹⁹ Encuestas de opinión pública

han indicado que 57% de los colombianos creen que las insurgencias continuarán otros 50 años más o nunca serán resueltos.²⁰ El Subsecretario de Defensa de EE.UU. para el Hemisferio Occidental, en un viaje a Colombia en octubre del año pasado, reconoció que las FARC representan una amenaza a la seguridad del estado, a pesar de las pérdidas de sus altos mandos.²¹ Asimismo, el International Crisis Group recientemente reportó que “una victoria completa no es probable.”²²

“Es una pérdida de tiempo ya que las FARC tienen su propio sentido del tiempo y, después de 40 años, utilizarán las negociaciones de paz para ganar tiempo y reagruparse”:

Esto puede ser cierto sobre los intentos anteriores, pero no tiene por qué ser así si los negociadores establecen normas y plazos para iniciar el proceso.

“Tanto el Gobierno de Colombia, como el de EE. UU., harían bien en involucrar a la sociedad civil colombiana, dada su capacidad y el potencial de los esfuerzos que actualmente llevan a cabo por la paz.”

EE.UU. debería considerar los beneficios de la adición de una agenda de paz a sus políticas en Colombia, incluso con el riesgo de que el proceso de paz fracase. La movilización de un proceso de paz podría:

- articular normas en materia de derechos humanos y de la práctica democrática, tanto para los insurgentes, como para las fuerzas de seguridad;
- arrojar una luz sobre las violaciones actuales de los derechos fundamentales y ayudar a frenarlas;
- construir capital social democrático, posicionando a la población civil como socio en una agenda basada en sus derechos;
- crear consenso social sobre un futuro más estable
- proyectar una agenda para la paz más equilibrada a través del liderazgo de EE.UU., y
- contribuir a definir una relación más constructiva entre Colombia y los países vecinos.

Todos estos resultados podrían lograrse en el marco de un proceso de negociaciones, incluso si no se logra un acuerdo de paz. Hay por lo menos tres escenarios alternativos que podría producir una eventual agenda de paz:

1. *Una exitosa negociación pone fin al conflicto y desmoviliza a los insurgentes:* todos los beneficios potenciales antes mencionados se acumulan.
2. *Fracasan las negociaciones y derrotan a las FARC militarmente:* todos los beneficios mencionados potencialmente se acumulan.
3. *Fracasan las negociaciones y las FARC siguen operando:* estamos en el mismo punto que en la actualidad, pero todos los beneficios antes mencionados posiblemente se acumulan.

Los beneficios de una agenda de paz se detallan en el Cuadro 3, abajo.

CUADRO 3: LOS BENEFICIOS DE UNA INICIATIVA DE PAZ EN COLOMBIA

Para los colombianos, que han estado envueltos en casi 50 años de conflicto, un proceso de paz podría:

- proteger a la población civil mediante la reducción de violaciones a los derechos humanos y el derecho humanitario, a raíz de un acuerdo inicial negociado sobre estándares de conducta y un cese al fuego;
- crear más posibilidades de resolución de un conflicto social histórico, incluyendo reformas políticas y sobre la tenencia de la tierra. El intento de mejorar la

situación de los derechos humanos transformará las discusiones, más allá de la óptica marxista revolucionaria;

- ser una plataforma para la creación de un consenso sobre las aspiraciones para una etapa post-conflicto en Colombia;
- permitir a las fuerzas de seguridad enfrentar otras formas de violencia, como los nuevos grupos ilegales emergentes de las estructuras paramilitares anteriores;²³
- prevenir que las insurgencias se fragmenten en grupos locales criminales;
- crear la posibilidad de re-canalizar la asistencia militar de los EE.UU. (y otros países) hacia los desafíos de desarrollo social que subyacen el conflicto armado;
- construir la cohesión social con el reconocimiento de las iniciativas de la sociedad civil, previamente estigmatizada, como parte de una práctica democrática más amplia y participatoria que ejerce un papel importante en políticas del estado; y
- mejorar las relaciones entre Colombia y sus vecinos.

Para los EE.UU., el apoyo a un proceso de paz podría:

- demostrar un compromiso multilateral para la paz, lo cual desacreditaría la retórica de los líderes populistas en los países vecinos a Colombia, que retratan a los EE.UU. con consignas de la Guerra Fría relacionadas con el militarismo y el imperialismo;
- ayudar a reorientar la ayuda militar de EE.UU. hacia los esfuerzos de desarrollo social y más participatorios de la democracia;
- crear oportunidades más claras para gestionar otras prioridades de los EE.UU., incluyendo el libre comercio y los esfuerzos para controlar el comercio ilícito de estupefacientes, a través del fortalecimiento de los derechos humanos y del imperio de la ley (que ha sido un punto clave en la polémica sobre el tratado de libre comercio), y que deja a la fuerza pública la posibilidad de enfocarse en la economía ilícita; y
- renovar el respeto por el liderazgo estadounidense en la región.

Para la región, un proceso de paz podría:

- ofrecer una experiencia de creación de consenso y fomentar relaciones de trabajo entre los países que han estado en desacuerdo entre sí,²⁴ y que podrían ser transferidos a otras cuestiones como el tráfico ilícito de estupefacientes;
- mejorar la seguridad regional asegurando un régimen para prevenir el uso, por parte de las insurgencias, de territorio vecino a Colombia en Ecuador y Venezuela; y
- ayudar a trascender las recriminaciones mutuas que dieron lugar al rompimiento de relaciones diplomáticas y amenazas de acción militar, incluyendo la movilización de tropas en la frontera y un descenso del 30% en el comercio entre Colombia y Venezuela en 2009.²⁵

“El compromiso multilateral ofrece beneficios para la seguridad regional que justifica la inversión en esfuerzos diplomáticos para convencerles de ello.”

INSUMOS PARA UNA ESTRATEGIA PARA LA PAZ

Dados los resultados preocupantes en los campos de derechos humanos y de derecho internacional humanitario en la última década, debería ser evidente el argumento moral para reorientar el apoyo de EE.UU. para la paz. Este documento sustenta que también hay beneficios claros en términos de políticas públicas que justifican la consideración de un programa de paz dentro de la estrategia de EE.UU.²⁶ Los próximos pasos para la construcción de una agenda de paz en nuestro enfoque deben incluir los siguientes cuatro criterios:

1. La apropiación colombiana del proceso de paz

La apropiación colombiana de un proceso de consolidación de paz es clave para su éxito. El gobierno previo estigmatizó los esfuerzos de la sociedad civil alegando enlaces con las insurgencias, en una manipulación peligrosa de su discurso público. El Presidente Santos, para su crédito, se ha comprometido a revertir esta práctica, y tiene el capital político para iniciar y liderar semejante proceso (Véase Cuadro 4, abajo). Afortunadamente, la sociedad civil colombiana tiene capacidad plena para esta tarea, con diversas organizaciones trabajando ya en la construcción de una base para un eventual proceso; esto incluye un esfuerzo para definir criterios mínimos, y el liderazgo de la Iglesia Católica y organizaciones de la sociedad civil como Redepaz, Iniciativa de Mujeres para la Paz, Ideas para la Paz, Colombianos y Colombianas por la Paz y otras. *ExpoPaz - la paz en concreto*, organizado por el PNUD entre el 27-29 de octubre de 2010 en Bogotá, convocó a representantes de más de 150 iniciativas locales de paz. Tanto el Gobierno de Colombia, como el de EE.UU., harían bien en involucrar a la sociedad civil colombiana, dada su capacidad y el potencial de los esfuerzos que actualmente llevan a cabo por la paz. Ambos gobiernos deben dedicarse conscientemente a aumentar la capacidad de la democracia colombiana de incluir una amplia gama de oposición e incidencia social, en vez de continuar reduciendo el espacio público, como en el caso de la destitución de la Senadora Piedad Córdoba del servicio público.²⁷

“Con el tiempo, una arquitectura de paz englobaría y reforzaría nuestro concepto actual de una arquitectura sobre seguridad, a través del diálogo inclusivo, la participación y la respuesta institucional, en la que se podría abordar tanto la violencia en curso, como la violencia estructural que subyace los conflictos históricos.”

CUADRO 4: AHORA ES EL MOMENTO – LA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA EL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS

El Presidente Santos, quien tomó posesión el 7 de agosto de 2010, ganó con una victoria electoral contundente con alrededor del 70% del voto.²⁸ Sus índices de aprobación han logrado el 88% (después de un ataque militar en septiembre que resultó en la muerte del segundo comandante de las FARC),²⁹ y hasta un 90%, más recientemente.³⁰ Esto le da un capital político extraordinario para liderar una iniciativa por la paz.

En su discurso inaugural, el Presidente Santos dejó abierta la puerta a las negociaciones de paz. Su vice-presidente ha recibido instrucciones de examinar las posibilidades de unas negociaciones de paz con interlocutores de las FARC.³¹

Después de la toma de posesión, el Presidente Santos se reunió inmediatamente con el Presidente Hugo Chávez de Venezuela, y acordaron restablecer las relaciones diplomáticas, y trabajar conjuntamente para enfrentar las diferencias previas entre sus países.³² Posteriormente nombró a una ex embajadora a Venezuela como Ministra de Asuntos Exteriores. Desde entonces, Venezuela ha extraditado a tres miembros de las FARC a Bogotá,³³ y ha trabajado con Colombia para definir protocolos anti-narcóticos de forma conjunta,³⁴ algo inconcebible hace unos meses. También, Santos ha vuelto a establecer relaciones diplomáticas con Ecuador,³⁵ y hay esfuerzos para mejorar las relaciones con otros países vecinos en la región, incluyendo ejercicios militares conjuntos en las Amazonas.³⁶

El nuevo presidente ha indicado que no tildará a la sociedad civil en el estilo de “nosotros” y “ellos” de su antecesor. Además, ha anunciado el establecimiento de una comisión conjunta del gobierno y la sociedad civil sobre los derechos humanos,³⁷ ha apoyado la adhesión de Colombia a la Convención sobre la Desaparición Forzada,³⁸ y ha empezado a enfrentar muchas de las demandas sociales de las insurgencias, entre ellas las reformas políticas y de tenencia de la tierra,³⁹ y personalmente presentó un borrador de una Ley de Víctimas al Congreso.⁴⁰

Encuestas de opinión pública, recientemente publicadas, indicaron que el 74% de la población colombiana cree que el gobierno debe dialogar con las insurgencias de las FARC y el ELN.⁴¹

Liderar una agenda de paz fortalecería la candidatura del gobierno colombiano para

un eventual asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Lograr la paz también ayudaría al reto del Presidente Santos de lograr una “prosperidad democrática,” lo cual dependerá, en parte, de la posibilidad de canalizar los recursos, nacionales e internacionales, de objetivos militares a objetivos de desarrollo social.⁴²

“Una iniciativa de paz no es simplemente la articulación de unos objetivos idealizados, sino que debe ser elaborada en torno a las prácticas y metodologías de búsqueda de la verdad y la rendición de cuentas, la transformación de conflictos, la reforma institucional y la cohesión social.”

2. La gestión multilateral

Históricamente, muchas de las iniciativas de paz en la región se han construido en torno al “Grupo de Amigos,” que son coaliciones de gobiernos que trabajan conjuntamente. Esta modalidad también presenta una oportunidad para entablar una relación más positiva con los vecinos de Colombia, como se detalla más arriba. Un consorcio podría incluir EE.UU., un socio europeo como España, y una combinación de los países vecinos, algunos de los cuales han sido acusados por Colombia de dar refugio a rebeldes de las FARC. Uno de los objetivos principales sería el de asegurar el apoyo de estos países vecinos en lograr que las FARC se sienten a la mesa de negociaciones y cumplan con los acuerdos logrados.

Convencer al Gobierno de Colombia, que sigue insistiendo en ser el único árbitro de cualquier negociación,⁴³ no será fácil. El compromiso multilateral ofrece beneficios para la seguridad regional y justifica la inversión en esfuerzos diplomáticos para convencerles de ello. Un esfuerzo compartido también podría ofrecer una experiencia de construcción de consensos con algunos líderes que han salido en la región y cuyos compromisos con el desarrollo democrático podrían ser demostrados a través de esta iniciativa.⁴⁴ La verificación internacional ha demostrado su eficacia en la región (véase el punto 3, abajo) y Colombia ya la ha solicitado, tras sus acusaciones en la Organización de Estados Americanos de que Venezuela alberga a las FARC en su territorio.⁴⁵ EE.UU. está, sin duda, en una posición estratégica para incidir, con el Gobierno de Colombia, sobre un proceso de paz.

3. Definición de documentos base

Un plan estratégico para la paz puede construirse en torno a un documento base y un calendario para las negociaciones, tal como se acordó en Guatemala en la década de 1990. Las Naciones Unidas, en la mediación del Acuerdo Global sobre los Derechos Humanos (29 de marzo, 1994), delineó claramente las normas de derechos humanos para las fuerzas de seguridad de Guatemala y la URNG. Estas, posteriormente, fueron verificadas a nivel internacional durante más de dos años, durante los cuales las violaciones se redujeron drásticamente. La mitigación del conflicto creó un estímulo que conllevó a un alto al fuego final y al cumplimiento de un calendario de acuerdos de paz basados en una temática previamente acordada.⁴⁶ Este tipo de documento base podría proporcionar normas claras para las fuerzas de seguridad colombianas y las FARC, y crear el estímulo para un proceso más extenso. Los beneficios potenciales para las poblaciones civiles, atrapadas en zonas de conflicto, no se pueden exagerar.

4. La construcción de la paz como política

Una visión “3D” de seguridad que se basa en balancear esfuerzos para el desarrollo, la diplomacia y la defensa ha sido promovida por el secretario de defensa Robert Gates y la sociedad civil de EE.UU.⁴⁷ Organizaciones de la sociedad civil han propuesto la incorporación de lenguaje de construcción de paz en una reforma de Ley de Ayuda Exterior (Foreign Assistance Act).⁴⁸ Con el tiempo, una arquitectura de paz englobaría y reforzaría nuestro concepto actual de una arquitectura sobre seguridad, a través del diálogo inclusivo, la participación y la respuesta institucional, en la que se podría abordar tanto la violencia en curso, como la violencia estructural que subyace los conflictos históricos.

Una iniciativa de paz no es simplemente la articulación de unos objetivos idealizados, sino que debe ser elaborada en torno a las prácticas y metodologías de búsqueda de la verdad y la rendición de cuentas, la transformación de conflictos, la reforma institucional y la cohesión social. Como destaca Lisa Schirch, “Un marco de construcción de la paz previene, reduce, transforma y ayuda a las personas a recuperarse de la violencia en todas sus formas, empoderándolas al mismo tiempo para fomentar relaciones en todos los niveles para crear justicia estructural... es un proceso de construir o reconstruir las estructuras del Estado para fomentar la paz y la seguridad humana.”⁴⁹

CONCLUSIONES

En base a los pasos iniciales tomados por el Presidente Santos que aumentan las posibilidades de paz, actualmente existe una oportunidad estratégica para que EE.UU. apoye una iniciativa de paz en Colombia:

- Las FARC están debilitadas y posiblemente están buscando una resolución negociada que les dejaría salir de forma creíble del conflicto de medio siglo;
- La alternativa podría ser una violencia prolongada y sin definición, considerada de “baja intensidad” por analistas que no viven en zonas de conflicto o que no pertenecen a poblaciones atrapadas en, o en medio de, las partes del conflicto;
- Una iniciativa multilateral podría reducir el sufrimiento de civiles atrapados en zonas de combate, articulando estándares para los combatientes que podrían ser monitoreados internacionalmente;
- El desarrollo de una agenda de paz podría ampliar el discurso social y político, y la práctica democrática, limitado durante décadas por la ideología de seguridad nacional, lo cual en su momento fortalecería el contrato social que subyace estructuras democráticas;
- El liderazgo manifiesto de EE.UU. a favor de la paz podría desacreditar la retórica anti-gringa de algunos líderes populistas en la región; y
- Un proceso multi-lateral podría definir un papel más constructivo para los países vecinos, acusados por Colombia de albergar a las FARC, asegurando su apoyo en instar a las FARC de participar en las negociaciones y cumplir con sus acuerdos.

Esta estrategia funcionó en Guatemala, donde un esfuerzo sostenido y multilateral redujo las violaciones de los derechos humanos y creó acuerdos visionarios para la redefinición de la realidad social y política de Guatemala y, en el caso de Colombia, podría ayudar a terminar otro conflicto de la Guerra Fría de más de 40 años de duración.

La alternativa es lo opuesto de los beneficios de una agenda de paz: la prolongación de violencia contra civiles; de percepciones de que las agendas militares de los gobiernos de EE.UU. y Colombia predominan sobre los principios de los derechos humanos y asuntos humanitarios; más amenazas y acusaciones entre Colombia y sus vecinos, desestabilizantes para la región; y la continuación de un conflicto costoso, en términos de sufrimiento humano y recursos financieros.

¹ BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1759419.stm>, 15 de enero de 2002.

² “Colombia: President Santos’s Conflict Resolution Opportunity,” International Crisis Group, 13 Oct. 2010, 2.

³ “El 15 por ciento de los desmovilizados reincide en actividades criminales,” *El Tiempo*, 16 de diciembre de 2010.

⁴ “Entre 2001 y 2009, violaron 95,000 mujeres en el marco del conflicto,” *El Tiempo*, 9 de diciembre de 2010.

⁵ “36 líderes sindicales han sido asesinados en Colombia en 2010, según la CUT,” *El Tiempo*, 14 de septiembre de 2010.

⁶ Save the Children UK, *Colombia page*. www.savethechildren.org.uk/en/Colombia.htm.

⁷ “*In Search of Colombia’s Disappeared*,” Latin America Working Group, U.S. Office on Colombia, Dic. 2010.

⁸ “Disminución histórica en homicidios en 2010,” *El Tiempo*, 22 de enero de 2011, alista 15.459 como un decenso record.

⁹ Colombia tiene 35 homicidios por 100.000 habitantes y México 15 según “*List of countries by intentional homicide rate*” en Wikipedia. Otro estudio de homicidio de jóvenes, *RITLA Map of Violence: The Young People of Latin America 2008*, indicó Colombia tenía 43.8 y México 9.3 homicidios por 100.000 habitantes.

¹⁰ “País Libre denuncia que la verdad del secuestro se borro de un brochazo,” *El Tiempo*, 15 de noviembre de 2010.

¹¹ “Presidente Santos anunció cambios ‘operativos’ para luchar contra el crimen en Medellín,” *El Tiempo*, 31 de agosto de 2010.

¹² Lisa Haugaard, “*When Our Government Trains Armies in Colombia and Mexico, We Become Responsible*,” *Huffington Post*, 6 de octubre de 2010.

¹³ Fellowship of Reconciliation/U.S. Office on Colombia, *Military Assistance and Human Rights: Colombia, U.S. Accountability and Global Implications*, <http://forusa.org/sites/default/files/uploads/militaryaid100729web.pdf>.

¹⁴ Discurso en el Institute for Peace & Justice, University of San Diego, 16 de septiembre de 2010.

¹⁵ La administración de Virgilio Barco (1986-90) desmovilizó a M-19, mientras la de César Gaviria (1990-94) desmovilizó al Ejército Popular de Liberación (EPL), Quintín Lame y el Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT).

AUTOR

Milburn Line es Director Ejecutivo del Joan B. Kroc Institute for Peace & Justice en la University of San Diego. De 2007 a 2009 trabajó en la gerencia de un proyecto de derechos humanos en Colombia.

El Joan B. Kroc Institute for Peace & Justice (IPJ, por sus siglas en inglés) forma parte de la Kroc School of Peace Studies en la University of San Diego, y es una organización sin fines de lucro y sin afiliación política. La serie Peace & Justice Brief está diseñada para contribuir a políticas públicas que enfrentan retos en los campos de construcción de la paz, derechos humanos y la resolución de conflictos. El análisis y los puntos de vista expresados en este documento corresponden al autor y no reflejan necesariamente los del IPJ o la University of San Diego. Encuentre más información sobre el IPJ en el <http://peace.sandiego.edu>

¹⁶Virginia Bouvier, "Cautious Optimism for Peace in Colombia," U.S. Institute of Peace, 15 de septiembre de 2010.

¹⁷"Presidente Santos condiciona eventual diálogo de paz con las FARC," *El Tiempo*, 27 de enero de 2011.

¹⁸Crisis Group, *op. cit.*, i.

¹⁹"Mueren en combate un soldado y tres guerrilleros de las FARC," *El Tiempo*, 18 diciembre de 2010; "Tres soldados y un guerrillero cayeron en combate en Norte de Santander," *El Tiempo*, 10 de diciembre de 2010; "Dos policías y un soldado murieron en ataques de las FARC en Arauca," *El Tiempo*, 6 de diciembre de 2010; "Presidente Santos condenó atentado de las Farc en Vegalarga (Huila)," *El Tiempo*, 30 de noviembre de 2010; "Combates en Huila dejan tres soldados muertos y dos heridos," *El Tiempo*, 24 de noviembre de 2010; "Ataque de las FARC deja tres militares muertos en el Cauca," *El Tiempo*, 24 de noviembre de 2010; "Ocho policías y militares murieron en combates contra las Farc," *El Tiempo*, 23 de noviembre de 2010; "Van 20 ataques a Toribío (Cauca) este año," *El Tiempo*, 18 de noviembre de 2010; "Cuatro soldados y ocho guerrilleros muertos dejan combates en Arauca," *El Tiempo*, 14 de noviembre de 2010; "Otros 6 policías muertos por ataque de Farc y Eln, Muere en atentado comandante del Batallón Ingenieros en Putumayo," *El Tiempo*, 1 de noviembre de 2010; "Triste identificación de los 14 carabineros," *El Tiempo*, 4 septiembre de 2010; "Ocho muertos y 16 heridos dejaron ataques de guerrilla contra Ejército y Policía en 4 departamentos," *El Tiempo*, 2 de septiembre de 2010; "Muere un soldado y otro resulta herido en ataque de la guerrilla en Arauca," *El Tiempo*, 16 de agosto de 2010; "FARC Disparó a patrulla de soldados y policías Ataque en Caquetá deja 6 muertos," *El Tiempo*, 1 de agosto de 2010; "Por ataque de las Farc a puesto de control de la Policía, reforzarán seguridad en Puerto Concordia," *El Tiempo*, 5 de julio de 2010; "CTI descubre supuesto plan de las Farc para repetir atentados en posesión presidencial," *El Tiempo*, 29 de junio de 2010; "En Caquetá, golpe más fuerte contra la Fuerza Pública en el 2010," *El Tiempo*, 24 de mayo de 2010; "El Ejército y la Armada libran fuertes combates con las Farc en Chocó y Valle del Cauca," *El Tiempo*, 24 de enero de 2010.

²⁰www.semana.com. 18 Nov. 2010

²¹Frank Mora, en "EE. UU. sigue muy interesado en firmar acuerdo militar con Colombia," *El Tiempo*, 11 de octubre de 2010.

²²Crisis Group, *op. cit.*, i.

²³"Bandas emergentes: 10 mil capturas desde 2007 y siguen vivas," *El Tiempo*, 18 Dec. 2010.

²⁴"El gobierno de Uribe solicitó una reunion extraordinaria de la OEA el 22 de julio de 2010 para presentar evidencias de campamentos de la ELN y las FARC dentro de Venezuela. El Presidento Hugo Chávez respondió con el rompimiento de relaciones diplomáticas," Crisis Group, *op. cit.*, 4.

²⁵Simon Romero, "Leaders Repair Colombia-Venezuela Ties," *New York Times*, 10 de agosto de 2010.

²⁶El ICG también recomienda que el gobierno de EUA "Anuncie su apoyo a la exploración de negociaciones para terminar el conflicto..." en *op. cit.*, iii.

²⁷"Colombian Senator, Accused of Aiding Rebels, is Dismissed," *New York Times*, 27 de septiembre de 2010.

²⁸Crisis Group, *op. cit.*, 1.

²⁹"Golpe a guerrilla dispara imagen de Santos a 88%, según encuesta del Centro Nacional de Consultoría," *El Tiempo*, 24 de septiembre de 2010.

³⁰"90% respalda la gestión de Santos, según encuesta," *El Tiempo*, 7 de diciembre de 2010.

³¹Crisis Group, *op. cit.*, 22.

³²Simon Romero, "Leaders Repair Colombia-Venezuela Ties," *New York Times*, 10 de agosto de 2010.

³³"Los tres guerrilleros expulsados de Venezuela ya están en Bogotá," *El Tiempo*, 17 de noviembre de 2010.

³⁴"Colombia y Venezuela definen protocolos para lucha contra narcotráfico," *El Tiempo*, 19 de noviembre de 2010.

³⁵"No podemos borrar el pasado, pero tenemos que ver hacia el futuro," *El Tiempo*, 27 de noviembre de 2010.

³⁶"Colombia, Brasil y Perú anuncian lucha contra el delito en la frontera," *El Tiempo*, 26 de noviembre de 2010.

³⁷"Colombia trabaja en creación de una comisión de Derechos Humanos," *El Tiempo*, 29 de octubre de 2010.

³⁸"Aprueban adhesión de Colombia a Convención contra desaparición forzada," *El Tiempo*, 19 de octubre de 2010.

³⁹"Gobierno les devolverá 300 predios a desplazados," *El Tiempo*, 15 Oct. 2010.

⁴⁰"Presidente Santos presentó en el Congreso la ley de víctimas," *El Tiempo*, 27 Sept. 2010.

⁴¹www.semana.com. 18 Nov. 2010

⁴²"Establish and actively pursue a road map for negotiations with FARC and ELN aimed at ending the conflict without worsening impunity and consider how possible third-party support for a negotiations/peace process might best be utilized," in Crisis Group, *op. cit.*, ii.

⁴³Bouvier, *op. cit.*

⁴⁴Castañeda, Jorge, "The Not Ready for Prime Time Players," *Foreign Affairs*, September/October 2010.

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶Los cuales, lamentablemente, nunca fueron implementados a cabalidad, y por ende explica la continuación de la corrupción, exclusión social y violencia pública en Guatemala.

⁴⁷Robert Gates, "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age," *Foreign Affairs*, January/February 2009, y www.3dsecurity.org.

⁴⁸"Foreign Assistance Act Reform," Advocacy page, www.allianceforpeacebuilding.org.

⁴⁹Lisa Schirch, "Linking Human Rights and Conflict Transformation, A Peacebuilding Framework," *Human Rights & Conflict, Exploring the Links between Rights, Law and Peacebuilding*, (U.S. Institute of Peace, 2006), 64 and 71.