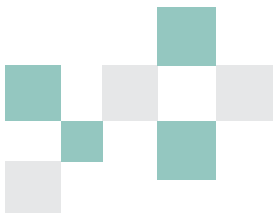


Proceso de paz en Colombia. Posibles implicaciones para Venezuela

Miguel Ángel Martínez Meucci*

- En el segundo semestre de 2012 se conoció públicamente que el gobierno de Colombia, presidido por Juan Manuel Santos, desarrollaría un proceso formal de negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), con el propósito de sellar la paz y dar por finalizado un conflicto que se ha extendido por más de medio siglo.
- Este nuevo proceso de paz ha sido recibido con beneplácito por la sociedad colombiana y por la comunidad internacional. El optimismo y las expectativas son más elevados que nunca, y por primera vez en mucho tiempo se percibe como cierta la posibilidad de alcanzar la paz.
- Este artículo presenta elementos para el análisis y seguimiento de las negociaciones, y mediante un ejercicio de carácter esencialmente prospectivo, analiza técnicamente esos diálogos de paz y plantea diversos escenarios a corto y mediano plazo.
- Con énfasis en el papel desempeñado por Venezuela en dicho proceso y en las repercusiones que este pudiera tener, para la región en general y para la política interna venezolana en particular, presenta recomendaciones para el desarrollo de políticas por parte del estado venezolano en relación con la problemática del conflicto colombiano y su evolución actual.

* Este documento se terminó de redactar en noviembre de 2013.



Contenido

Contexto y antecedentes de la propuesta de paz de Juan Manuel Santos.....	3
El legado político de Pastrana y Uribe.....	3
El “factor Chávez”	3
Particularidades y pre negociación del proceso de paz en Colombia.....	4
Diferencias y novedades con respecto a los procesos de paz anteriores.....	4
Fase de pre negociación (2012): diseño y estructura del actual proceso de paz.....	7
Fase de desarrollo de las negociaciones (2012-2013). Perspectivas y escenarios.....	12
Obstáculos, avances y retrocesos desde que se iniciaron las negociaciones.....	13
Escenarios y repercusiones a corto y mediano plazo para Venezuela.....	18
Recomendaciones de política para Venezuela ante el proceso de paz.....	19





Contexto y antecedentes de la propuesta de paz de Juan Manuel Santos

El actual proceso de paz se enmarca dentro de dos tendencias generales que han venido consolidándose a lo largo de los cuatro últimos períodos de gobierno en Colombia: a) el progresivo fortalecimiento del estado colombiano frente a los grupos irregulares que operan en su territorio, con el consiguiente aumento de la gobernabilidad y el correspondiente declive de las guerrillas marxistas y; b) la importante influencia que Venezuela ha venido ejerciendo –durante el mismo período– dentro de la evolución del conflicto colombiano.

El legado político de Pastrana y Uribe

En 1997, Colombia era ampliamente considerada como un “estado fallido”, o incluso como un “narcoestado”. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) tenían prácticamente paralizado el libre tránsito terrestre por el país y seriamente amenazada la estabilidad de la infraestructura nacional (carreteras, oleoductos, alambrado eléctrico, represas, etc.). Por su parte, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) habían ido cobrando una fuerza –e incluso legitimidad– cada vez mayor. Todos los grupos irregulares controlaban alguna porción del territorio colombiano y mantenían vínculos crecientes con el narcotráfico.

Luego de vencer en la campaña presidencial del año 1998, el presidente Andrés Pastrana impulsó el proceso de paz de San Vicente del Caguán. A la postre, los resultados de tal iniciativa fueron decepcionantes, ya que después de tres años de negociaciones no fue posible alcanzar ningún acuerdo. Sin embargo, Pastrana estableció una alianza estratégica con los Estados Unidos, durante la presidencia Clinton. Como fruto de dicha alianza nació el Plan Colombia, gracias al cual el ejército colombiano duplicó su pie de fuerza y mejoró notablemente su capacidad ope-

racional. Desde entonces, la ciudadanía se convenció de que el estado estaba en la capacidad, la necesidad y la obligación moral de derrotar militarmente a las guerrillas.

Sobre esas bases materiales y políticas logró Álvaro Uribe llegar al poder. Sin haberse postulado por ninguno de los dos grandes partidos tradicionales, al antioqueño logró acumular el capital político que le permitiría modificar la Constitución y ser reelecto por un segundo período consecutivo. Uribe apostó desde el principio por el combate frontal a las guerrillas marxistas, objetivo que cumplió notablemente. Durante sus ocho años de gobierno, el estado colombiano superó de forma indiscutible a la subversión armada, recuperó la ofensiva estratégica y logró además metas muy importantes en materia económica y social. Y aunque diversas organizaciones de derechos humanos cuestionaron las facilidades otorgadas a los paramilitares para desmovilizarse, las AUC se acogieron a la oferta de reinserción social de Uribe. El terreno quedó despejado para que el ministro más destacado del gabinete de Uribe, Juan Manuel Santos, partiera con toda la ventaja para ser electo y continuar con la tarea de sus predecesores.

El “factor Chávez”

No se entiende a cabalidad la evolución de la política colombiana durante los últimos tres lustros, sin comprender la notoria repercusión que sobre la misma ejerció la presidencia de Hugo Chávez en Venezuela. Dicha influencia se manifestó, esencialmente, de dos maneras: a) el cambio progresivo en el estatus de ambos países con respecto a sus respectivas relaciones con los Estados Unidos, hasta el punto de producirse un verdadero intercambio de roles y; b) el importante vuelco en las relaciones bilaterales entre Bogotá y Caracas.

En primer lugar, cabe recordar que Caracas se había ido convirtiendo –a lo largo de todo el siglo XX– en el mejor y más sólido aliado de Washington en la cuenca del Caribe, en virtud de su condición de se-



guro surtidor de petróleo y –a partir de 1960– como una de las democracias más estables de la región. Colombia, por el contrario, era observada por los norteamericanos más bien como un foco de inestabilidad, como consecuencia de su acusada ingobernabilidad, la presencia crónica de una pertinaz subversión marxista y la profunda penetración –a todo nivel– del narcotráfico terrorista. Sin embargo, la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, con todo el peso de su retórica crecientemente antiestadounidense y de su aproximación al castrismo, coincidió con los hábiles movimientos diplomáticos de Pastrana para ganarse la confianza de los Estados Unidos, hasta sellar una alianza estratégica de enorme importancia para Colombia. A partir de ese momento, sería Bogotá y no Caracas el socio confiable de Washington entre Sudamérica y el Caribe, a la hora de tratar temas de democratización, derechos humanos, energía y narcotráfico.

En segundo lugar, las relaciones entre Venezuela y Colombia sufrirían un importante vuelco con la llegada de Chávez. Si la década de los 90 registró los mayores avances en la integración comercial entre los dos países, dentro del sólido marco institucional de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con la empresa privada de ambas naciones como principal motor de la integración, la transformación de Venezuela en un verdadero *estado revolucionario*¹ terminaría por descarrilar esa visión de las relaciones bilaterales. A partir de entonces, tales relaciones estarían marcadas por la desconfianza, alcanzando lo que hasta ahora ha sido su cénit en la crisis que involucró a Colombia, Ecuador y Venezuela en 2008².

1 Ver M. Á. Martínez Meucci. 2013. "La revolución iliberal Venezolana y su política exterior". *Análisis Político*. 77. Iepri-Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, enero-abril 2013.

2 En tal oportunidad, los militares colombianos dieron de baja en territorio ecuatoriano a Raúl Reyes, para entonces el segundo al mando de las Farc. La airada respuesta de Ecuador contó con el apoyo de Venezuela, generándose una crisis diplomática trinacional que, aunque no llegó a mayores y fue solventada en la Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo (marzo 2008), ahondaría la desconfian-

No podría ser de otra manera: si para Colombia resulta imposible confiar en el gobierno de un estado vecino y fronterizo que propugna la misma ideología que su propia subversión interna, para la Venezuela *chavista* una Colombia aliada formalmente con los Estados Unidos no dejará de ser considerada como una amenaza latente.

Y tercero, la Venezuela *chavista* ha llegado a ejercer una significativa influencia regional, apoyando el ascenso de presidentes de alguna manera "afines" a su *socialismo bolivariano* y cobijándolos bajo la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), en el que participan tres países fronterizos con Colombia. Además, las tesis de Caracas también ejercen su peso en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Durante el período de Uribe, a lo largo de varias crisis binacionales, dicha influencia casi logra aislar a Colombia en términos diplomáticos. La consolidación de este entorno regional, más cercano a Chávez que a Uribe, es una de las razones por las cuales el presidente Santos decidió optar por un perfil más pragmático en su estilo de gobierno, desde el convencimiento de que la paz en Colombia pasa por el manejo "realista" de las relaciones con Venezuela.

Particularidades y pre negociación del proceso de paz en Colombia

Diferencias y novedades con respecto a los procesos de paz anteriores

El actual proceso de paz no es el primero que tiene lugar en Colombia; baste recordar, por ejemplo, las conversaciones en Caracas (1991), Tlaxcala (1992) y San Vicente del Caguán (1999-2002). No es tampoco el primer intento de reinserción de excombatien-

za entre el gobierno de Uribe y sus vecinos. Ver *El País*. "Venezuela restablece las relaciones diplomáticas con Colombia", 9 marzo 2008, http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/09/actualidad/1205017203_850215.html



tes rebeldes, tal como atestiguan la desmovilización del M-19 y de las AUC. Este aspecto no deja de ser relevante, pues a lo largo de un conflicto prolongado, la sucesión de infructuosas iniciativas de paz va generando una memoria colectiva e institucional sobre los riesgos que le son inherentes, memoria que luego condicionará el curso de posteriores intentos de negociación. De ahí que convenga tener presentes algunas de las principales diferencias entre este proceso de paz y los anteriores:

El estado negocia ahora desde una posición de superioridad: en primer lugar, es preciso resaltar el hecho de que los intentos precedentes fueron adelantados por el estado colombiano con un ánimo que –con los matices de cada caso– cabría calificar como esencialmente “defensivo”. Iniciativas como las de Caracas, Tlaxcala y San Vicente del Caguán tuvieron lugar en momentos en los que las Farc no parecían tan cercanas a la derrota definitiva como lo están hoy. Tal sensación se evidenció en su máxima expresión en 1999, cuando el presidente Pastrana se jugó todo su capital político en un proceso de paz que sólo pudo comenzar luego de que el estado colombiano desmilitarizara –a petición de los jefes guerrilleros– un territorio del tamaño de El Salvador, en torno a San Vicente del Caguán –departamentos de Meta y Caquetá–. Adicionalmente, es necesario señalar que la fortaleza adquirida por las Farc debía mucho a sus crecientes vínculos con el narcotráfico, cuya cadena de operaciones –cultivos, procesamiento y comercialización– se desarrollaba entonces ya casi totalmente en territorio colombiano.

Por el contrario, el proceso adelantado por el presidente Santos se realiza desde una absoluta supremacía militar por parte del estado frente a la subversión marxista, consolidada durante diez años de combate sostenido y victorioso contra las guerrillas. No sólo se ha venido manifestando una notoria superioridad operacional en combate y en inteligencia, gracias a la cual el ejército colombiano ha logrado recuperar el control de la mayor parte del territorio, sino que además se han logrado asestar golpes estratégicos al secretariado de las Farc –hoy al mando de Rodrigo

Londoño, *Timoleón Jiménez*–, hasta el punto de dejarlo básicamente desarticulado.

Recuérdese cómo se dio de baja sucesivamente a Tomás Medina Caracas (el *Negro Acacio*) y Gustavo Rueda (*Martín Caballero*) en 2007, Manuel Jesús (*Iván Ríos*) y Luis Édgar Devia (*Raúl Reyes*) en 2008 –año en el que también murió de un ataque cardíaco el máximo líder de las Farc, Pedro Marín, *Tirofijo* o *Manuel Marulanda*–, Jorge Briceño (el *Mono Jojoy*) en 2010 y Guillermo León (*Alfonso Cano*) en 2011, entre otros³. A ello cabe sumar el impacto notable de la operación Jaque, gracias a la cual fueron rescatados Ingrid Betancourt, varios soldados y dos ciudadanos estadounidenses.

Por otra parte, es importante señalar que dicha superioridad fue alcanzada en virtud de dos factores de gran relevancia: la presencia de un renovado liderazgo político y la alianza estratégica con los Estados Unidos. La figura del presidente Álvaro Uribe, no exenta de ciertos ribetes autoritarios y populistas, se destacó por surgir fuera de los dos grandes partidos tradicionales y por desarrollar la energía y voluntad política necesarias para combatir frontalmente a la guerrilla, tarea que, a su vez, hubiera sido imposible sin contar con el apoyo político y técnico que brindaron los Estados Unidos.

Esta política de aumento de las capacidades del estado se ha mantenido –con las variantes del caso– por el presidente Santos. Gracias a esto, las Fuerzas Armadas de Colombia son hoy en día más estimadas y respetadas que nunca por parte de la sociedad colombiana, lo cual otorga al estado una sólida posición política y militar para sentarse a negociar. De ahí que Santos no haya aceptado, ni la desmilitarización de territorio alguno, ni un alto al fuego como condiciones para sentarse a negociar, mientras que las Farc sí se sintieron obligadas a dialogar en unas cir-

3 *Noticias 24*. “Composición actual del Secretariado de las Farc y sus bajas recientes”, 15 noviembre 2013, <http://www.noticias24.com/internacionales/noticia/8728/comandantes-de-la-guerrilla-colombiana-de-las-farc/>



cunstancias que, al menos de momento, le resultan totalmente desfavorables.

Todo lo anterior permite señalar que las Farc asisten a este proceso de negociación desde una posición de franca desventaja, y diríamos incluso que con el temor de terminar sus días como los miembros de la Unión Patriótica⁴. La negociación prácticamente se le impuso al maltrecho secretariado de las Farc como una opción para obtener cierta seguridad ante el acoso incesante del ejército colombiano, y como la posibilidad de alcanzar cierta legitimidad a nivel interno e internacional. A partir de ahí, es esencial estudiar cómo podrían estarse modificando en el tiempo los incentivos de las partes para mantenerse en la negociación, como se verá más adelante.

Venezuela parece ser un factor importante en las negociaciones: en segundo lugar, la conversión de Venezuela en un *estado revolucionario*, regido por un gobierno que se muestra ideológicamente afín a las Farc, es un factor que ya estuvo presente durante el proceso de paz de San Vicente del Caguán; de hecho, tal elemento parece haber influido entonces en la evolución del sistema de incentivos del grupo guerrillero durante las negociaciones, alejándolo de un posible acuerdo. El profundo cambio en el perfil político de Venezuela es especialmente delicado al tratarse de un estado limítrofe con Colombia –más de 2.200 km de fronteras compartidas– que, según ha denunciado continuamente Bogotá, habría venido sirviendo de aliviadero y zona de refugio y abastecimiento a la subversión colombiana. En virtud de lo anterior, tanto Pastrana como Uribe han llegado a

afirmar que la derrota total de las Farc será muy difícil mientras Venezuela no se solidarice con la lucha del estado colombiano.

El presidente Santos, en cambio, ha optado pragmáticamente por reconocer derechos reclamados por la Venezuela *chavista* para operar como lo hace en política internacional, habiendo llegado incluso el mandatario bogotano a señalar públicamente a Hugo Chávez como su “nuevo mejor amigo”⁵. Santos propuso así al presidente venezolano la búsqueda de un delicado equilibrio, dentro del cual Bogotá y Caracas no sólo puedan coexistir sin afectar mutuamente sus respectivos intereses vitales, sino incluso cooperar en un objetivo que, quizás, pudiera considerarse como de interés común: *la transformación de las Farc en una fuerza política legal y no beligerante*. Esta propuesta “realista”, que surgió como respuesta de Santos al aislamiento diplomático relativo –aderezado con recurrentes trabas al comercio binacional– en el cual el chavismo logró colocar a la Colombia de Uribe, fue aceptada por Chávez en un momento de salud delicada y de relativo agotamiento de su “petrodipomacia revolucionaria”, ya excesivamente comprometida en muchos conflictos regionales y muy dependiente del precio del crudo, estabilizado desde el 2009.

De todo lo anterior se deduce que el presidente Santos –quien, al haber sido ministro de Defensa antes que presidente, lleva años manejando mucha información de inteligencia– tiene la percepción de que: a) el problema de las Farc y el de las relaciones con Venezuela están hoy profundamente relacionados y; b) la conversión de las Farc en una fuerza política pacífica, relevante y legítima que disfrute de plenas garantías –fuerza que implícitamente todos asumen como socia natural del chavismo en Colombia– constituye un potencial punto de equilibrio entre todos los actores implicados. Esta hipótesis –tildada

4 La Unión Patriótica nació en 1984, y aunque en su oportunidad logró ganar dieciséis alcaldías y dieciséis escaños en el Congreso, alrededor de 4.000 de sus miembros (muchos de ellos provenientes de las Farc) fueron asesinados por paramilitares y cuerpos de seguridad. Dicho partido fue desconocido por el Consejo Nacional Electoral por no presentarse a las elecciones de 2002, pero acaba de ser rehabilitado (julio 2013) por decisión judicial. Ver artículo de E. Reyes. *El País*. “La justicia resucita al antiguo partido donde participó las Farc”, 10 julio 2013, http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/10/actualidad/1373483465_333921.html

5 *Semana*. “Santos dice que Chávez es ‘su nuevo mejor amigo’”, 8 noviembre 2010, <http://www.semana.com/mundo/articulo/santos-dice-chavez-su-nuevo-mejor-amigo/124284-3>



por Uribe como peligrosa y apaciguadora— subyace en el diseño, planificación y composición del actual proceso de paz, y constituye otro elemento distintivo de estas negociaciones con respecto a las anteriores. Esta tesis se analizará a continuación.

Fase de pre negociación (2012): diseño y estructura del actual proceso de paz

Probablemente, el actual proceso de paz en Colombia es el que mejor y de forma más concienzuda se ha planificado en ese país, gracias a su cuidadosa fase de *pre negociación*. Por lo general, los procesos de negociación en conflictos armados se inician con esta fase previa, durante la cual se prepara el terreno para la discusión de los temas que propiamente constituyen objeto de disputa. Durante esta fase preliminar, con frecuencia conducida por alguna instancia facilitadora o mediadora, se nombran los miembros de las comisiones negociadoras que representan a los actores en conflicto, se traza una agenda de puntos a negociar y se establecen los términos y normas básicas de la negociación. Dicha fase es crucial para el futuro desenvolvimiento y resultado de las negociaciones, ya que todo lo que venga después estará fuertemente condicionado por estos elementos básicos establecidos al principio⁶.

La etapa de pre negociación se inició con la llegada de Santos al poder, intensificándose desde febrero del 2011. Los contactos preliminares se fueron dando con el auspicio y asesoramiento técnico de Noruega, país que considera la promoción de la paz como uno de los objetivos básicos de su política exterior y que tiene amplia experiencia en la materia. Explícitamente se reconoció la influencia que sobre el conflicto colombiano ejercen los gobiernos venezolano y cubano, solicitando desde el principio su colaboración para facilitar los contactos preliminares

con el secretariado de las Farc, mientras los combates seguían teniendo lugar y sin desmilitarizar ningún territorio para el diálogo.

La ayuda del presidente Chávez, recientemente designado como “nuevo mejor amigo” del presidente Santos, era por lo tanto esencial para el desarrollo de la estrategia de paz que éste tenía en mente. Por ello no es casual que la aproximación a Chávez fuera uno de los primeros pasos en la política exterior del nuevo mandatario colombiano, enfocado como estaba tanto en reducir la conflictividad directa entre ambos países como en involucrar a Venezuela en las negociaciones con las guerrillas. Paralelamente, Santos trabajaba a nivel parlamentario en generación de las condiciones legales necesarias para permitir el desarrollo de su propuesta de paz.

El “marco jurídico para la paz”

El gobierno de Santos preparó, a conciencia y con antelación, el llamado “marco jurídico de la paz”, compuesto principalmente por cuatro leyes y dos reformas constitucionales⁷, las cuales ya fueron sancionadas en su momento, o están en proceso de discusión y eventual aprobación. Los puntos básicos de dicho “marco jurídico” son:

- *Ley de víctimas y restitución de tierras*: es la primera que reconoce el “conflicto armado” en Colombia, otorgando abiertamente un estatus político a las Farc.
- *Ley de orden público*: la misma de 1997, pero modificada y extendida hasta el 21 de noviembre del 2014, orientada a desarrollar mecanismos de justicia transicional.
- *Ley 1424* (del 2010): destinada a los combatientes desmovilizados.

6 Revisar particularidades de una pre negociación en V. Fisas. 1998. *Cultura de paz y gestión de Conflictos*. Icaria. Barcelona.

7 Una pertinente explicación sobre las implicaciones de las reformas constitucionales que adelanta Juan Manuel Santos se ofrece en P. Santana. “Las reformas a la carta constitucional”, junio 2012, <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0306/articulo01.html>



Cuadro 1
Principales negociadores

Principales negociadores del Gobierno	Negociadores de las Farc (conocidos por sus alias)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Humberto de la Calle: ex vicepresidente. ▪ Sergio Jaramillo: alto comisionado para la paz. ▪ Frank Pearl: ex comisionado de paz. ▪ Luis Carlos Villegas: empresario, Andi. ▪ Enrique Santos: ex director del diario <i>El Tiempo</i> y hermano del presidente. ▪ Alejandro Éder: consejero presidencial. ▪ Óscar Naranjo: general en retiro, Policía. ▪ Enrique Mora Rangel: general retirado, Ejército. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iván Márquez: jefe de la delegación. ▪ Jesús Santrich. ▪ Rodrigo Granda: "canciller" de las Farc. ▪ Simón Trinidad: extraditado a los Estados Unidos. ▪ Andrés París: ex negociador del Caguán. ▪ Marco Calarcá: comisión internacional. ▪ Pablo Catatumbo: ingresó posteriormente. ▪ Tanja Nijmeijer: insurgente holandesa. ▪ Sargento Pascuas y Mauricio Jaramillo.

- *Ley de justicia y paz*: extendida hasta 2014, coincidiendo con el gobierno de Santos.
- *Reforma del fuero militar, vía reforma constitucional*: militares a ser juzgados por la justicia penal militar, salvo en casos de violación grave de derechos humanos.
- *Marco para justicia transicional, vía reforma constitucional*: condiciones jurídicas excepcionales para la reparación de víctimas. Se le ha acusado de presentar discrepancias inadmisibles con el Estatuto de Roma.

Con este marco jurídico se busca: a) atar la posibilidad de firma de un acuerdo de paz al período constitucional del presidente Santos; b) proporcionar las condiciones para que los guerrilleros verdaderamente puedan desmovilizarse, pero sin conceder zonas desmilitarizadas, amnistías ni indultos; c) desarrollar los diálogos fuera de Colombia, con participación de actores externos que los faciliten y; d) contar con el apoyo de la ley y de la sociedad colombiana para implementar mecanismos de justicia transicional.

Estructura del proceso de negociaciones

Los resultados de la pre negociación se dieron a conocer públicamente a finales de agosto del 2012, y

no deja de ser revelador el hecho de que haya sido *Telesur*, cadena de noticias del gobierno venezolano que transmite para todo el hemisferio occidental, el primer medio en comunicar la noticia de los acuerdos entre el gobierno de Santos y las Farc para iniciar un proceso formal de negociaciones de paz. Se conoció entonces la estructura que tendría dicho proceso⁸:

- *Comisiones negociadoras*: se nombraron diez representantes por cada grupo negociador – cinco miembros plenipotenciarios y cinco voceros–. Si por el lado del gobierno se incluyen por primera vez miembros del Ejército –petición desde siempre solicitada por las Farc–, la representación guerrillera corresponde sobre todo a su generación urbana y universitaria –de la Juventud Comunista–. Pueden observarse a los principales negociadores en el cuadro 1.
- *Lugar e inicio de las negociaciones*: el acuerdo inicial entre las partes fue alcanzado en La Habana, donde a futuro también se desarrollarían las conversaciones –aunque éstas también podrían desarrollarse eventualmente en otros

⁸ *Semana*. "Diez puntos clave del proceso", 18 octubre 2013, <http://www.semana.com/politica/articulo/diez-puntos-clave-del-proceso/266501-3>



países-. La apertura de las negociaciones formales se haría en Oslo, Noruega, un mes después de comunicarse oficialmente la existencia de las mismas. A la postre, esto significó que las conversaciones se iniciaron luego de conocerse el resultado de las elecciones presidenciales del 7 de octubre en Venezuela, donde Hugo Chávez –ya visiblemente enfermo– ganó ampliamente sobre su contendor Henrique Capriles. El *timing* no parece del todo casual.

- *Instancias de mediación/facilitación:* Cuba y Noruega fueron designados como países “garantes” del proceso negociador, mientras que Chile y Venezuela –cuyos gobiernos eran ideológicamente afines al estado colombiano y a las Farc, respectivamente– fungirían como países “acompañantes”. Tal como han indicado las partes en conflicto, la Venezuela *chavista* es una pieza imprescindible en el proceso de paz y se le reconoce un papel importante, si bien no precisamente imparcial.
- *Agenda de las negociaciones:* se compone de cinco grandes temas centrales, que serán discutidos bajo la premisa de que “nada está acordado hasta que todo está acordado”, a saber:
 - 1) Política agraria: tradicionalmente, un tema de discusión *ad infinitum* en estos procesos. Sin embargo, ya se alcanzó un acuerdo esencial en esta materia –aunque queden por definir importantes detalles no exentos de polémica–, dado a conocer el 26 de mayo de 2013⁹.
 - 2) Participación política: el punto crucial de la agenda, pues en él se determinaría el papel político y la situación de los desmovilizados luego de alcanzados los acuerdos. La solicitud de realizar un proceso

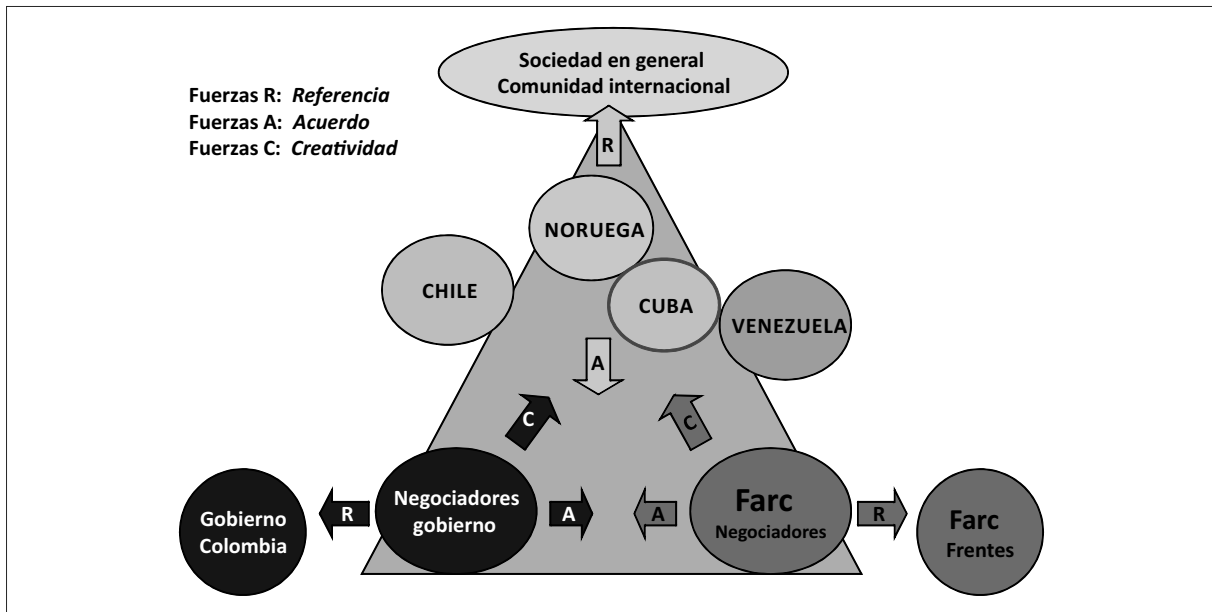
constituyente es inaceptable para el gobierno. Por otro lado, la mayoría de la población colombiana no quiere ver a las Farc como actor político legítimo.

- 3) Fin del conflicto: dado que las negociaciones han transcurrido sin cese de hostilidades –a pesar de haberlo solicitado las Farc en algún momento–, este punto se negociará luego de alcanzarse un acuerdo con respecto a la participación política. Las Farc han manifestado que quieren una desmovilización “al estilo IRA”, con “dejación” y no “entrega” de sus armas.
 - 4) Drogas ilícitas: una importante fuente de financiamiento para las Farc, pero posiblemente el punto menos complicado de la negociación, ya que se espera que ambas partes estén –al menos públicamente– de acuerdo en condenar y combatir el narcotráfico.
 - 5) Víctimas y reparación: sin duda, uno de los aspectos más difíciles de negociar, pues implica el diseño de complejos mecanismos de justicia transicional –sin conceder amnistía–, importantes reformas de carácter judicial y superar la resistencia de la opinión pública.
- *Fases del proceso de paz:* el proceso se compone de tres fases:
 - 1) Pre negociación: discurrió entre febrero y agosto de 2012, en La Habana, y es ampliamente analizada en este apartado.
 - 2) Negociación: comenzó en Oslo –18 de octubre de 2012– y siguió en La Habana. Debería conducir a un acuerdo sobre los cinco temas de la agenda, en un límite de tiempo que el presidente Santos desearía que no sobrepasara su actual mandato. Las Farc, sin embargo, siempre han tenido el tiempo a su favor y parecen estar interesadas en que las negociaciones se prolonguen en el tiempo.

9 *Semana*. “Gobierno y Farc logran primer acuerdo del proceso de paz: la tierra”, 26 mayo 2013, http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12824923.html



Figura 1
Actores del proceso de paz, en Diagrama de McGrath



Fuente: elaboración propia.

- 3) Implementación de los acuerdos: debería materializarse a lo largo del siguiente mandato presidencial, luego de que cesaran las hostilidades y de que las Farc se desmovilizaran. Tal como han señalado varios analistas con respecto al discurso del presidente Santos en la fiesta nacional del 20 de julio de 2013, la firma de los acuerdos de paz constituye la principal bandera de campaña de Santos para su reelección, y su implementación sería un punto crucial de la agenda de su hipotético segundo gobierno¹⁰.

En la figura 1 se observa la disposición de los actores principales en el proceso de paz. Siguiendo el modelo de McGrath, se aprecian las fuerzas y tensiones a los que se ven sometidos los negociadores –fuerzas de *acuerdo*, *creatividad* y *referencia*–, así como el papel que juegan los países “garantes” y “acompañantes”. Con respecto a Venezuela, se asume como una fuerza independiente, potencialmente mediadora, situada entre el gobierno de Santos y las Farc y con la capacidad de influir sobre las guerrillas colombianas para facilitar su conversión en una fuerza política plenamente legal y legítima.

Sistema de incentivos y preferencias al inicio de las negociaciones

Todo diálogo de paz en conflictos armados se inicia en un momento específico de la contienda, en una situación determinada que condiciona en buena medida el desarrollo y posible resultado de las negociaciones. Los diálogos comienzan así bajo cierto *sistema de incentivos* que operan como punto de partida, pero que habitualmente se modifica duran-

10 Según el movimiento opositor Centro Político, liderado por Francisco Santos (precandidato del uribismo para las próximas elecciones presidenciales), las Farc se estarían fortaleciendo durante el proceso de paz, dado que 263 militares y policías han sido asesinados entre septiembre del 2012 y mayo del 2013; los homicidios subieron de 4.307 en el 2012 a 4.848 en lo que va de 2013, las acciones terroristas pasaron de 471 en 2010 a 819 en 2012, y los atentados a oleoductos aumentaron en un 66% en el presente año. Ver *Semana*. “Llegó la hora de pararse de la mesa”, 22 de julio 2013, <http://m.semana.com/nacion/articulo/llego-hora-pararse-mesa/351713-3>



te el proceso. Se analizan a continuación los incentivos de las partes en conflicto dentro del proceso de negociación, así como también –por ser del interés de este documento, e incluso del proceso en general– los del gobierno venezolano.

- *Gobierno de Santos*: inicialmente, el proceso luce hasta cierto punto como una concesión por parte del presidente Santos. Considerando la clara superioridad militar del estado frente a las Farc, así como sus éxitos recientes en la lucha antisubversiva, los diálogos de paz sin desmilitarizar territorio ni hacer un alto al fuego indican que Santos ofrece a las guerrillas la posibilidad de reintegrarse a la vida civil, *durante su mandato y bajo sus condiciones*. La pregunta que se hacen los críticos es ¿por qué, si se puede derrotar militarmente a las Farc?

Varias consideraciones explican la decisión de Santos. En primer lugar, y aunque la supremacía del estado esté hoy fuera de duda, no está del todo claro que las guerrillas puedan ser absolutamente sometidas por las armas. Segundo, mientras el narcotráfico siga fluyendo, la subversión encontrará motivos para mantener las hostilidades –y la realidad es que el narcotráfico incluso se ha incrementado–. Y tercero, el proceso de paz, tal como fue concebido, representa también una forma audaz y creativa de manejar las relaciones de Colombia con Venezuela y con un entorno hemisférico sobre el cual –al menos desde la percepción de Bogotá– el chavismo viene ejerciendo notoria influencia; no en balde el gobierno de Uribe cerró su ciclo en malos términos con varios países de la región. Por último, los más críticos aseveran que Santos está muy interesado en ganar el Nobel de la Paz, pero sobre esto no cabe decir nada más.

¿Qué arriesga Santos con el proceso de paz? Principalmente, el gran capital político con el que llegó al Palacio de Nariño, y con él, la posibilidad de ser reelegido para un segundo mandato. En tal sentido, y tal como se refleja

en muchas de sus declaraciones, el presidente colombiano requiere que el proceso de paz rinda resultados rápidamente, y por eso ha puesto como límite de las negociaciones finales del 2013. Hasta ahora, los presidentes colombianos que intentaron alcanzar la paz negociada con las guerrillas han tenido el tiempo en contra, pues sólo disponen de cuatro años para alcanzar resultados, mientras los rebeldes prefieren ganar tiempo. En el peor de los casos, Santos pudiera perder la reelección y retroceder en el equilibrio alcanzado con Venezuela, pero no parece probable que el estado pierda la superioridad militar alcanzada durante la última década.

- *Farc*: para el momento en el que se inician las negociaciones, el secretariado de esta organización estaba prácticamente en vías de ser diezmado por los militares colombianos; además, en los últimos diez años han perdido cerca de la mitad de los 20.000 efectivos con los que llegaron a contar en algún momento. La propuesta de paz, con el salvoconducto que le permitió a sus actuales líderes moverse con libertad, mejorar sus contactos dentro y fuera de Colombia y sentarse en una mesa a negociar, era a todas luces una oferta ventajosa que convenía aceptar. Por otra parte, se trata de una nueva oportunidad para hacer política y ganar reconocimiento internacional. Las Farc obtenían además un tiempo valioso para reorganizarse internamente y esperar el desenlace de eventuales cambios políticos en Estados Unidos, Venezuela y Cuba, países influyentes en el conflicto colombiano y en los que había elecciones presidenciales, incertidumbre o posibilidades de transición política.

Tradicionalmente, las Farc –recordemos, la guerrilla activa más vieja del planeta– han contado con el tiempo a su favor en los procesos de paz. En esta ocasión, mientras dejan pasar el tiempo, pueden ir calibrando mejor la posibilidad de renunciar a la lucha armada e integrarse a la vida política de Colombia,



posibilidad que no deja de representar un grave riesgo para ellas, si se consideran precedentes como el de la Unión Patriótica o incluso el M-19. De momento, parece que sólo si se mantuviera o se incrementara una combinación muy fuerte de incentivos *positivos* –plenas garantías para reintegrarse a la vida política– y *negativos* –aumento de la presión militar sobre ellas– estarían las Farc en disposición de acogerse a la paz que ofrece Santos. Pero si los diálogos de paz le sirvieran para reorganizarse y ganar tiempo –tal como asevera el uribismo, crítico acérrimo del proceso–, es poco probable que se alcance una solución negociada.

Así las cosas, se observa que, al comenzar las pre negociaciones, tanto Santos como las Farc –y sobre todo éstas últimas– tenían más bien poco que perder y sí mucho que ganar al iniciar un proceso de paz; uno porque se sentía muy cómodo, y las otras porque estaban en una posición muy difícil. Lo que no está claro es si de verdad –y dada la evolución de los acontecimientos– le convendrá finalmente a ambos alcanzar un acuerdo de paz en las condiciones que se vayan presentando.

- *El papel de Venezuela:* durante los ocho años que los presidentes Uribe y Chávez coincidieron en la presidencia de sus respectivos países, múltiples crisis binacionales tuvieron lugar. Las más graves fueron el llamado “caso Granda” (2004-2005)¹¹ y la crisis del 2008, como consecuencia del ataque colombiano que dio de baja a *Raúl Reyes* en territorio ecuatoriano. Ambos presidentes mantenían un perfil radical y estaban al tope de su popularidad, razón por la cual ninguno cedía. La comprometedora información recabada por la inteligencia colombiana, la salida de Uribe y el fin del alza incontrolada de los precios del petróleo,

inducirían a bajar finalmente el tono.

En esa coyuntura, Santos –conocido como gran jugador de póker– ofrece la posibilidad de coexistir sobre la base de una actitud pragmática y realista: en vez de desgastarse todos en una lucha constante, ¿por qué no respetarse sin intervenir en la política interna del vecino? Es más, ¿por qué no explorar la posibilidad de que Chávez se convierta en el mejor aliado de la paz en Colombia? ¿Por qué no usar su influencia sobre las Farc para convencer a los guerrilleros de dejar las armas y convertirse en la opción política de la izquierda en Colombia, tal como lo hicieron el propio Chávez y otros presidentes de la región? El presidente Chávez comprendió perfectamente el talante realista de Santos y observó en su propuesta la oportunidad, no sólo de sellar una tensión que comenzaba a hacerse peligrosa entre los dos países, sino de aumentar inteligentemente la influencia política de su gobierno en la región, y precisamente en Colombia. En resumen: también para la Venezuela de Chávez, el proceso de paz ideado por Santos constituía un lance en el que tenía muy poco que perder, y potencialmente mucho que ganar.

Fase de desarrollo de las negociaciones (2012-2013). Perspectivas y escenarios

Esta fase se inició en octubre del 2012 y se encuentra actualmente en pleno desarrollo. El presidente Santos espera que finalice en el 2013, si bien las Farc no se muestran tan convencidas con respecto a la posibilidad de concluir prontamente los diálogos de paz. Ello obedece al sistema de incentivos y preferencias que se vienen evidenciando desde el inicio del proceso y que –tal como sucede en toda negociación– tienden a modificarse a lo largo del mismo. Con respecto a Venezuela, es posible que haya ido perdiendo el importante status político que se le concedió al inicio de los diálogos, como consecuen-

11 Para revisión detallada de este caso, ver M. A. Martínez Meucci. 2012. *Apaciguamiento*. Editorial Alfa. Caracas.



cia de su actitud errática y hostil. A continuación se analizan cómo se perfilan las negociaciones, a casi un año de haber comenzado.

Obstáculos, avances y retrocesos desde que se iniciaron las negociaciones

Al momento de escribirse estas líneas, las partes se encuentran discutiendo el segundo punto de los cinco que conforman la agenda de negociaciones. Sobre el primer punto de la agenda, relativo a las bases de una política agraria consensuada, se hizo público un acuerdo marco el 26 de mayo de 2013. Tradicionalmente, el tema de la política agraria había sido empleado por las guerrillas para prolongar indefinidamente los diálogos; por tal razón, y por tratarse del primer acuerdo relevante que se haya alcanzado hasta ahora en la historia de los enfrentamientos entre las Farc y el gobierno colombiano, este acuerdo parcial no deja de ostentar una importante significación.

Sin embargo, tal y como se expondrá a continuación, ese primer acuerdo sobre la agenda de negociaciones vino acompañado casi inmediatamente de una crisis entre los gobiernos venezolano y colombiano, circunstancia que pudiera haber dado un giro al rumbo que parecían llevar los diálogos de paz.

Principales hechos desde el inicio de las negociaciones hasta el primer acuerdo

Poco después de iniciarse las negociaciones, las Farc intentaron avanzar en la mejora del status que el proceso de paz les suministra en términos de seguridad y condiciones para hacer política. Para ello, el 19 de noviembre del 2012, decidieron declarar una tregua unilateral de dos meses, con la esperanza de ganar el favor de la opinión pública e intentar disuadir al gobierno para que frenara sus ataques a las guerrillas. Santos, sin embargo, no cedió, y por su parte las Farc no respetaron a cabalidad la tregua declarada, puesto que dirigieron decenas de ataques

durante la misma¹². También solicitaron un indulto a *Simón Trinidad*¹³ —a lo cual se opuso luego Estados Unidos— y un “canje de prisioneros”.

Consciente de que el tiempo ha operado históricamente a favor de las Farc, Santos señaló como límite temporal para alcanzar un acuerdo general el mes de noviembre 2013¹⁴, idea sobre la cual ha sido reiterativo desde entonces. Mientras Unasur manifestó su apoyo al proceso de paz¹⁵, una representación de la sociedad civil colombiana presentó diversas propuestas a los negociadores y el Congreso¹⁶, con excepción del gremio de ganaderos, que en líneas generales no está de acuerdo con el proceso de negociación adelantado por Santos¹⁷. En enero, luego de un receso navideño, se reanudan los diálogos. El día 20 las Farc anuncian fin del cese al fuego unilateral (que nunca fue verdaderamente tal)¹⁸. En febrero, mientras el Procurador señala que guerrilleros con

12 *El Tiempo*. “Desde el inicio al cese al fuego, las Farc han atacado 13 veces”, 28 diciembre 2012, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12480404>

13 M. Gómez. “Con petición de indulto para ‘Trinidad’, sorprenden al gobierno”. *El Tiempo*, 23 noviembre 2012, http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12397752.html

14 *El Tiempo*. “Noviembre de 2013, fecha límite de Santos para diálogos de paz”, 3 diciembre 2012, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12417945> y “La mejor forma de terminar esto es negociar rápido: Santos”, 8 febrero 2013, http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz-mientras-haya-voluntad-santos-seguir-en-la-mesa_12585025-4

15 *El Tiempo*. “Unasur manifiesta su ‘pleno apoyo’ al proceso de paz en Colombia”, 30 noviembre 2012, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12413441> <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12413441>

16 *El Tiempo*. “Negociadores recibieron propuestas de paz de sociedad civil”, 10 diciembre 2012, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12437924>

17 *El Tiempo*. “Ganaderos se apartan de foro sobre tierras en diálogos de paz”, 17 diciembre 2012, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12456628>

18 *El Tiempo*. “Farc anuncian fin del cese al fuego unilateral”, 20 enero 2013, http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz-en-colombia_12531781-4



condenas no podrán hacer política¹⁹, Santos insiste en la necesidad de negociar rápido y las Farc proponen legalizar algunos cultivos de marihuana, amapola y coca²⁰. En marzo, cinco congresistas viajan a La Habana para hablar con las Farc²¹ y el presidente Maduro señala que “haremos todo y más allá por la paz en Colombia”²². Recuérdese que Maduro atravesaba un período de gran inestabilidad luego de las elecciones presidenciales del 14 de abril en Venezuela y requería reconocimiento y/o aquiescencia por parte de la región, y que Santos lo reconoció como legítimo vencedor de los comicios al día siguiente de los mismos²³. Finalmente en el mes de mayo, un par de semanas después de que Santos invitara a las Farc a cambiar “balas por votos”²⁴, se alcanzó el acuerdo marco sobre el tema de la política agraria, por el cual se acordó la creación de “mecanismos para solucionar conflictos de uso y una jurisdicción agraria para la protección de los derechos de propiedad con prevalencia del bien común”, así como de un Fondo de Tierras para la Paz y otras iniciativas similares²⁵.

19 *El Tiempo*. “Guerrilleros de Farc con condenas no podrán hacer política: Procurador”, 4 febrero 2013, http://www.eltiempo.com/justicia/proceso-de-paz-procurador-y-futuro-guerrilleros-de-farc_12577024-4

20 *El Tiempo*. “Farc proponen legalizar algunos cultivos de marihuana, amapola y coca”, 6 febrero 2013, http://www.eltiempo.com/politica/farc-proponen-ochos-puntos-para-el-uso-de-la-tierra_12580982-4

21 *El Tiempo*. “Se abre camino de diálogo entre Congreso y las Farc en La Habana”, 3 marzo 2012, http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz-congresistas-viajan-a-la-habana_12631963-4

22 *El Tiempo*. “Haremos todo y más allá por la paz en Colombia: Maduro”, 25 marzo 2013, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12711383>

23 *Vanguardia.com*. “Colombia reconoce a Maduro como presidente de Venezuela”, 15 abril 2013, <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/204246-colombia-reconoce-a-maduro-como-presidente-de-venezuela>

24 *El Tiempo*. “Que cambien balas por votos y que lo hagan rápido: Santos a las Farc”, 3 mayo 2013, http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz-santos-pide-a-farc-acelerar-acuerdos_12776739-4

25 *El Tiempo*. “Histórico primer acuerdo de Gobierno y Farc en proceso de paz”, 26 mayo 2013, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12825874>

Evolución de las negociaciones desde el 26 de mayo del 2013 hasta ahora

Si el primer acuerdo alcanzado en la mesa de negociaciones requirió seis meses de diálogos previos, la discusión del segundo punto de la agenda se ha caracterizado por un aparente endurecimiento de la posición de las Farc. Varias razones pudieran explicar este relativo cambio en el desarrollo de las negociaciones, y una de ellas pudiera ser *la crisis que se generó cuando Caracas reclamó públicamente a Bogotá su actitud durante la visita de Henrique Capriles a la capital colombiana* el día 28 de agosto –dos días después del acuerdo agrario–, cuando este se reunió con Óscar Iván Zuluaga, candidato del uribismo, con los presidentes de ambas cámaras del Congreso y con el propio Santos, con quien se entrevistó privadamente en la Casa de Nariño. En tales encuentros, Capriles hizo énfasis en el presunto carácter fraudulento de las elecciones del 14 de abril.

De inmediato se sucedieron las protestas públicas del presidente de la Asamblea Nacional venezolana, Diosdado Cabello, del canciller Elías Jaua y del propio presidente Maduro²⁶, señalando que Santos le había puesto una “bomba” y “descarrilado” las relaciones bilaterales, y anunciaron el retiro del diplomático Roy Chaderton de La Habana, donde representaba a Venezuela en los diálogos de paz. Por su parte, las Farc manifestaron su preocupación por el deterioro de las relaciones con Caracas. Está claro que el chavismo trató de enviar un mensaje contundente a Colombia, intentando demostrar que, a pesar de atravesar momentos delicados –la muerte de Chávez, una elección cuestionada–, aún conserva una gran influencia en la región y capacidad suficiente para afectar los intereses nacionales de Colombia.

Sin embargo, ¿hasta qué punto convino a Caracas presionar a través de los diálogos de paz? A corto

26 E. Otálvora. “Visita de Capriles a Bogotá desata crisis entre Maduro y Santos”, *Noticiasclíc*, consulta 25 agosto 2013, <http://www.noticiasclíc.com/visita-de-capriles-a-bogota-enfurece-al-chavismo>



plazo, el chavismo demostró que no tolerará coque- teos regionales con la oposición venezolana, y eso parece haberle quedado claro a todos –Chile y Perú ofrecieron gélida acogida a Capriles luego del *im- passe bogotano*–. Sin embargo, ante la comunidad internacional, Caracas quizás haya perdido parte de su estatus político de genuino “país acompañante” del proceso de paz en Colombia. No extraña que a partir de esta nueva crisis diplomática entre Caracas y Bogotá, Santos haya comenzado a recurrir al presi- dente Mujica como informal facilitador de los diálo- gos con las Farc²⁷, papel que viene *in crescendo*. Qui- zás por ello Maduro –acusado por algunos sectores de ser colombiano de nacimiento– aceptó sellar el incidente en una reunión bilateral de presidentes, ce- lebrada el 22 de julio en Puerto Ayacucho²⁸. En todo caso, la estrategia inicial de Santos, según la cual pa- recía factible abordar conjuntamente el problema de las Farc y el de Venezuela, se está revelando cada vez más precaria y menos funcional.

Otra de las razones potenciales del endurecimiento de las Farc podría ser *el creciente protagonismo de Iván Márquez, del ala dura de tal organización*²⁹. El 19 de junio, a los pocos días de iniciarse los diálogos sobre el segundo punto de la agenda –participación política–, *Iván Márquez* presentó un memorándum de diez propuestas “mínimas” sobre el tema, entre las cuales se solicitó la realización de una Asamblea

Constituyente, la restructuración del estado, la ex- tensión de plenas garantías para el ejercicio de la política y la elección del procurador, fiscal general, contralor y defensor del pueblo³⁰; asimismo, du- rante las semanas siguientes, también propusieron postergar las elecciones presidenciales de mayo del 2014 y eliminar la Cámara de Representantes³¹. En conjunto, estas propuestas siempre han sido consi- deradas como inaceptables por parte del gobierno colombiano. Más negociables han resultado las soli- citudes de un segundo memorándum, presentado el 29 de julio, que incluye un “estatuto que garantice el ejercicio de la oposición” y la creación de una “co- misión de la verdad histórica” para la “reparación integral” de la recién rehabilitada Unión Patriótica³², o peticiones varias como un canal de TV, una emi- sora de radio y curules en el Congreso y asambleas departamentales³³.

Como tercer elemento relacionado con el endure- cimiento de las Farc podría resaltarse el *incremento de la conflictividad social* que se ha venido experi- mentando en Colombia durante los meses de junio, julio y agosto, circunstancia que, según opinan los principales críticos del proceso de paz, les reporta a las Farc ciertas ventajas en la negociación y podría estar alimentada por ellas –y según el uribismo, por el propio gobierno venezolano–. Si los guerrilleros

27 *El Tiempo*. “Santos quiere que José Mujica esté ‘más cerca’ de proceso de paz”, 25 junio 2013, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12895338>; *El Tiempo*. “Mujica les pidió a las Farc serenidad y no pedir imposibles”, 13 agosto 2013, http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/presidente-de-uruguay-confirm-que-habl-con-las-farc-en-cuba_12989422-4; y BBC Mundo: “Uruguay ofrece mediar entre Colombia y las Farc”, 21 agosto 2013, http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/08/130821_ultnot_uruguay_colombia_farc_cch.shtml

28 *Notitarde*. “Maduro: ‘Comisión Venezuela-Colombia se reactivará el 2 de agosto’”, 22 julio 2013, <http://www.notitarde.com/Pais/Maduro-se-reunira-con-Santos-para-solventar-diferencias-politicas/2013/07/21/216547>

29 E. Peña. “Con memorando de 10 puntos, Farc pretenden ampliar la agenda”, *El Tiempo*, 19 junio 2013, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12882126>

30 *El Tiempo*. “Las 10 propuestas de las Farc para la partici- pación política”, 19 junio 2013, http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz-propuestas-para-la-participacion-politica_12881062-4

31 *RCN La Radio*. “Farc pedirían perdón a las víctimas”, 1 agosto 2013, <http://www.rcnradio.com/noticias/farc-insiste-en-aplazar-proceso-de-paz-durante-campana-electoral-81054#ixzz2aihZMY7E> y “Farc insisten en eliminar la Cá- mara de Representantes”, 9 agosto 2013, <http://www.rcnradio.com/noticias/farc-insisten-en-eliminar-la-camara-de-representantes-82582>

32 *El Tiempo*. “Farc piden un estatuto que garantice el ejerci- cio de la oposición”, 29 julio 2013, http://www.eltiempo.com/justicia/farc-piden-garantias-para-participar-en-politica_12955033-4

33 M. Gómez. “Las Farc destaparon sus cartas políticas”, *El Tiempo*, 3 agosto 2013, http://www.eltiempo.com/politica/destape-politico-de-las-farc_12971902-4



ofrecieron “todo su apoyo” a los manifestantes que durante cincuenta y cuatro días protagonizaron fuertes disturbios en el Catatumbo³⁴, región fronteriza con Venezuela, también apoyaron públicamente la convocatoria a un paro nacional agrario a mediados de agosto, luego extendido a las ciudades³⁵.

La posición del gobierno colombiano frente a estas protestas, muy cuestionada por la oposición uribista, podría haber generado ciertas tensiones internas. Por ejemplo, se dice que el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón –quien señaló el 30 de julio que el Catatumbo es el refugio y “la billetera del señor *Timochenko*”³⁶–, mantenía cierto enfrentamiento con el comandante general del Ejército, general Sergio Mantilla, quien al igual que el jefe de la policía, José León Riaño, sería más cercano a las posiciones del uribismo; todo ello habría motivado que la renovación de los altos cargos militares y policiales se adelantara dos meses con respecto a lo previsto, acelerando así la salida de Mantilla y León³⁷.

Mención aparte merece el episodio de Kevin Scott Sutay, ex *marine* estadounidense prisionero de las Farc, y para cuya liberación la guerrilla pidió la intermediación de la ex senadora Piedad Córdoba. A

tal solicitud se negó Santos³⁸. Posiblemente éste fue uno de los puntos que el secretario de Estado de los Estados Unidos, John Kerry, trató con Santos en su visita a Bogotá el 12 de agosto, junto a temas de comercio, lucha contra el narcotráfico y seguridad³⁹. En dicha visita, Kerry trató también de respaldar públicamente el proceso de paz adelantado por Santos.

Ahora bien, ¿hacia dónde se orientan los diálogos, en general y en este 2do punto de la agenda? En la figura 2 se ilustra el sistema de preferencias de las partes en conflicto, a día de hoy.

En el diagrama se aprecia que la Constituyente solicitada por las Farc es inaceptable por el estado colombiano en las condiciones actuales –de ahí que la guerrilla haya admitido el 6 de julio que tal demanda no es “inamovible”⁴⁰–; su objeto es, más bien, “anclar” la negociación al alza. Es probable que las Farc acepten un acuerdo sobre participación política si se le dan múltiples y suficientes garantías, lo cual pasaría por una probable *reforma constitucional*. De las declaraciones del jefe de los negociadores del gobierno, Humberto de la Calle, parece inferirse que pudiera estarse ya –desde mediados de agosto– en la fase de “construcción de acuerdos”⁴¹. A su vez, un acuerdo sobre el punto 2, en caso de ser verdaderamente ventajoso para las Farc, pudiera acelerar los acuerdos en el resto de la agenda, por tratarse quizás del punto más complejo.

34 *RCN La Radio*. “Retorna la normalidad en vías del Catatumbo” 3 agosto 2013, <http://www.rcnradio.com/noticias/campesinos-firma-acuerdo-para-desbloqueo-de-la-carretera-entre-cucuta-y-tibu-81435>

35 *RCN La Radio*. “Desde La Habana, las Farc justifican el paro nacional”, 19 agosto 2013, http://www.rcnradio.com/noticias/desde-la-habana-las-farc-justifican-el-paro-nacional-84312?utm_source=dvr.it&utm_medium=twitter y BBC Mundo: “Colombia: el ‘paro nacional’ se traslada a las ciudades”, 20 agosto 2013, http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/08/130820_ultnot_colombia_paro_segundo_dia_aw.shtml

36 *RCN La Radio*. “MinDefensa: El Catatumbo es la billetera ilegal de *Timochenko*”, 30 julio 2013, http://www.rcnradio.com/noticias/mindefensa-el-catatambo-es-la-billetera-ilegal-de-timochenko-80797?utm_source=dvr.it&utm_medium=twitter

37 E. Reyes. “Santos remodela toda la cúpula militar y policial de Colombia”, *El País*, 13 agosto 2013, http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/13/actualidad/1376375094_331755.html

38 *Semana*. “Farc exigen presencia de Piedad para liberar a Sutay”, 30 julio 2013, <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-exigen-presencia-piedad-para-liberar-sutay/352532-3>

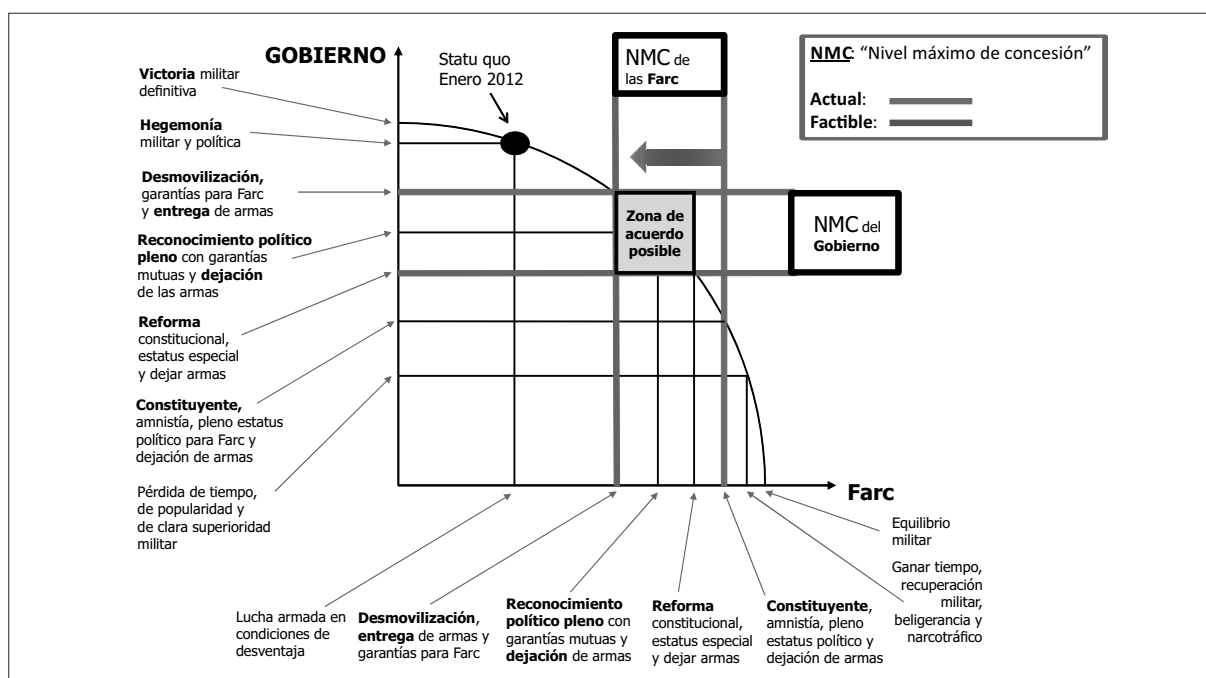
39 *RCN La Radio*. “Kerry visita Colombia para reforzar relaciones bilaterales con EE.UU.”, 12 agosto 2013, <http://www.noticiasrcn.com/nacional-politica/kerry-visita-colombia-reforzar-relaciones-bilaterales-eeuu>

40 *El Tiempo*. “La Constituyente no es un ‘inamovible’: Farc”, 6 julio 2013, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12914922>

41 *El Tiempo*. “‘Nunca se había llegado tan lejos con las Farc’: Gobierno”, 10 agosto 2013, http://www.eltiempo.com/politica/avances-en-los-dilogos-de-paz-sobre-participacion-politica_12985773-4



Figura 2
Preferencias de las partes (punto 2: Participación política) y posible zona de acuerdo



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el gobierno de Santos parece dispuesto a ofrecer muchas de las garantías exigidas por las Farc –si bien nunca aceptará constituyentes o reformas del estado–, y para ello se ha venido moviendo diligentemente durante los meses de julio y agosto con el propósito de dejar listas las leyes y reformas que permitan materializar los eventuales acuerdos. Entre estas figuran el polémico *marco jurídico para la paz*⁴² –cuestionado por la oposición y organizaciones de derechos humanos– y los preparativos legales de un *referéndum* –que se realizaría en 2014, junto a las elecciones legislativas del 9 de marzo o las presidenciales del 25 de mayo, *timing* cuestionado por las

Farc⁴³– para aprobar los eventuales acuerdos de paz. En resumen, Santos apuesta por alcanzar un acuerdo general en 2013 y hacer de él la bandera de su campaña para la reelección.

Sin embargo, la limitación principal que enfrenta el presidente colombiano es *el tiempo*: las Farc saben que el actual presidente necesita que el proceso de paz llegue a algún acuerdo general respetable antes de que termine el 2013; de lo contrario, corre el riesgo de que el uribismo denuncie el proceso de paz como un fiasco y le gane la carrera electoral del 2014. Por tal razón, los guerrilleros extenderán al máximo los tiempos de la negociación, con la esperanza de que Santos tienda a ceder. Pero también saben que si ellos mismos no ceden, el precio a pagar es que nuevamente la línea más dura se haga con el

42 RCN La Radio. “El Marco Legal para la Paz” está en el congelador: Comisionado de Paz”, 25 julio 2013, http://www.rcnradio.com/noticias/el-marco-legal-para-la-paz-esta-en-el-congelador-comisionado-de-paz-79920?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter y “Voces a favor y en contra del Marco para la Paz se escucharon en la Corte Constitucional”, 25 julio 2013, http://www.rcnradio.com/noticias/voces-favor-y-en-contra-del-marco-para-la-paz-se-escucharon-en-la-corte-constitucional?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

43 *Globovisión*. “Jefe de las Farc arremete contra Santos por propuesta de referendo sobre paz”, 25 agosto 2013, <http://globovision.com/articulo/jefe-de-las-farc-arremete-contra-santos-por-propuesta-de-referendo-sobre-paz>



control de la presidencia para el próximo período de gobierno, tanto si Santos logra reelegirse como si el uribismo gana las elecciones. ¿Estarían preparados en el 2014 para enfrentar con éxito una renovada embestida del estado?

Escenarios y repercusiones a corto y mediano plazo para Venezuela

En términos de gobernabilidad interna y regional, y desde los supuestos de que las Farc son una organización con objetivos eminentemente políticos y no meramente delincuenciales y no son plenamente derrotables por la vía armada, el proceso de paz en Colombia tiene la virtud de politizar el conflicto armado, o lo que es lo mismo, de tratar de redirigirlo por vías pacíficas e institucionales. En tal sentido, es respaldado por la comunidad internacional, especialmente por un entorno regional que, en la actualidad, se orienta con fuerza hacia la izquierda. Mientras se mantengan los diálogos, se espera que las tensiones entre Colombia y la región tiendan a disminuir.

Sin embargo, la posibilidad de que se alcance un acuerdo definitivo está severamente condicionada por el tiempo –para Santos sería difícil alcanzar la reelección en mayo del 2014 sin un acuerdo previo con las Farc– y por la profunda desconfianza que todavía existe entre las partes para alcanzar una solución política y negociada al conflicto interno, difícilmente superable mediante disposiciones políticas, legales y constitucionales. En tales circunstancias, el éxito de las negociaciones depende básicamente de los incentivos positivos y negativos que perciban las Farc para sellar un acuerdo este mismo año, lo cual depende de las siguientes variables básicas: 1) la evolución de la capacidad militar del estado colombiano para seguir diezmandolas; 2) la calidad de las garantías que éste le ofrezca para abandonar la lucha armada y convertirse en una fuerza política legal y legítima; 3) el atractivo económico, ideológico y emocional que le siga proporcionando la lucha armada, y 4) la persecución y castigo de sus actividades por parte de los países vecinos a Colombia. Considerando que las

variables 1 y 3 difícilmente pudieran variar de forma significativa en los pocos meses previstos para que culminen las negociaciones, es factible aseverar que el éxito de las mismas dependerá esencialmente de la variable 2 y, eventualmente, de la variable 4 –que ameritan mayor voluntad política–. En función de lo anterior, podemos prefigurar los siguientes 4 escenarios, con las correspondientes implicaciones para Venezuela.

Escenario A: hay acuerdo

- *Escenario A1. Venezuela opera activa y favorablemente en los acuerdos de paz:* Caracas recuperó el protagonismo que Santos le invitó a tener en los diálogos y, pese a las diferencias ideológicas, actuó a favor de la paz. Quizás pone algunas condiciones para salvaguardar su seguridad interna. El chavismo se convierte en “fuerza de referencia” para las Farc, convertidas en partido político, y el gobierno de Maduro gana aire e importante prestigio internacional. Eventual movilización de excombatientes a territorio venezolano. Uribe denuncia el “enorme peligro” de la intromisión política del chavismo en Colombia. Fuerzas de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) quedan aún más eclipsadas.
- *Escenario A2. Venezuela estorba o queda “fuera” de los acuerdos de paz:* Santos ofrece enormes garantías a las Farc. Por su conducta errática, el gobierno de Maduro sigue perdiendo capital político en la región con respecto al que alcanzó Chávez. Uruguay, Brasil o Ecuador tienden a sustituir a Venezuela como “país acompañante”. La falta de protagonismo constructivo en el proceso de paz deja a Caracas a merced de los resultados que éste pudiera alcanzar. El chavismo no ofrecerá garantías para acompañar de ningún modo en el proceso de implementación de los acuerdos de paz, y más bien será visto como una fuerza a contener por parte de Colombia. El discurso de la MUD cobra mayor sentido en la región, aunque no le reporte pronto beneficios.



Escenario B: no hay acuerdo

- *Escenario B1. Santos pierde las elecciones de 2014:* Santos se ve obligado a suspender los diálogos de paz **(B.1.1)**, o bien propone extender las negociaciones para el siguiente mandato **(B.1.2)**. Sin embargo, ha perdido su capital político y el candidato del uribismo (¿su primo *Pacho* Santos?) gana los comicios. Las tensiones binacionales vuelven a incrementarse y el chavismo pierde todo voto de confianza por parte de Bogotá. El gobierno de Maduro denuncia nuevas conspiraciones desde Colombia y, ante dificultades internas –políticas y económicas–, intenta unificar la opinión pública contra la “oligarquía colombiana” y sus “apátridas aliados de la MUD”.
- *Escenario B2. Santos gana las elecciones de 2014:* a pesar del estéril proceso de paz, los colombianos le otorgan nuevamente su voto de confianza a Santos. Consideran que nadie mejor que él puede manejar el tema de las Farc y del chavismo, pero sin caer en los radicalismos del uribismo. La relación con Venezuela se sigue manejando desde el más absoluto pragmatismo, y Bogotá actúa con total imparcialidad ante la evolución de los acontecimientos en Venezuela.

Recomendaciones de política para Venezuela ante el proceso de paz

- *Recuperar una política de estado:* las relaciones exteriores de una nación han de responder siempre al perfil de una política exterior de estado, y no a los objetivos de grupos o sectores parciales de la sociedad. Esto resulta muy complicado en un país tan polarizado como la Venezuela de hoy, pero es imprescindible que toda la clase política trabaje unida en la consecución del interés nacional de la nación venezolana en lo que respecta al conflicto colombiano; lo contrario sólo puede redundar

en inestabilidad interna y regional. Definir ese interés común a toda la nación y defenderlo es tarea de toda la sociedad y clase política.

- *Preservar la seguridad de los venezolanos, su territorio y sus propiedades:* las consecuencias del conflicto colombiano son extremadamente negativas para los ciudadanos venezolanos. En cualquier escenario, es imprescindible recuperar la seguridad de la frontera y combatir la progresiva expansión de las redes criminales que operan en ambos lados de la misma. Tanto si el proceso de paz fracasa como si es exitoso, se prevé un incremento de actividades delictivas e ilegales por parte de elementos colombianos o binacionales en territorio venezolano.
- *Ejercer presión diplomática y militar sobre las Farc:* el gobierno de Santos está ofreciendo una oportunidad única a las Farc para desmovilizarse. Dada la abierta superioridad militar que el estado colombiano ha logrado desarrollar –que no es probable que pierda en los próximos años–, y considerando el “giro a la derecha” que se ha producido en la opinión pública del vecino país, es muy poco probable que estas condiciones vuelvan a presentarse. En tal sentido, el gobierno venezolano debe hacer todo lo posible para convencer a las Farc de que éste es el momento de convertirse en una fuerza política legal y legítima, e impedir que Venezuela sea un aliviadero o zona franca para sus actividades delictivas. Esta doble presión, diplomática y militar, sería una ayuda inestimable para conducir al éxito el proceso de paz.
- *Exigir garantías ante eventual desmovilización de combatientes:* si el proceso de paz llegara a ser exitoso, es más que factible que la desmovilización y inserción de más de 8.000 combatientes de las Farc repercuta negativamente en Venezuela. Aquellos elementos más vinculados al narcotráfico y el terrorismo podrían



verse tentados a operar principalmente en territorio venezolano. Venezuela NO DEBE, bajo ningún concepto, recibir a eventuales desmovilizados, pues sólo cabe esperar de ello una repercusión extremadamente negativa en las ya maltrechas condiciones de la seguridad interna y en la aguda polarización política y social. Por tal razón, a los venezolanos compete aprovechar la condición de “país acompañante” de los diálogos para exigir garantías al gobierno colombiano sobre este apartado. Por su parte, la alternativa democrática unitaria ha de comenzar a ventilar este tema ante

la opinión pública nacional y exigir al gobierno nacional que asuma una posición responsable al respecto.

- *No involucrarse en una posterior y eventual “vida política” de las Farc:* si bien el chavismo pudiera convertirse en una “fuerza de referencia” en términos políticos e ideológicos para unas Farc eventualmente convertidas en partido político, pudiendo esto incluso repercutir a favor de la paz, ello no debe convertirse, bajo ningún concepto, en una política de estado.



Acerca del autor

Miguel Ángel Martínez Meucci. Licenciado en ciencias políticas y administrativas de la Universidad Central de Venezuela con magíster en ciencia política de la Universidad Simón Bolívar. Doctorado en el programa de conflicto político y procesos de pacificación de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor agregado del Departamento de Ciencias Sociales y de la coordinación de posgrados en ciencia política de la Universidad Simón Bolívar.

Pie de imprenta

Programa de Cooperación en Seguridad Regional-
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

www.fes-seguridadregional.org

Para solicitar publicaciones:

nicolas.martinez@fescol.org.co

ISSN 2357-6804

Programa de Cooperación en Seguridad Regional

El Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES busca contribuir al debate y a la construcción de propuestas de política pública para atender los diversos problemas de seguridad en América Latina, en donde amenazas globales, regionales y locales plantean un panorama complejo, ante todo por el desafío que estos problemas, en particular el crimen organizado, representan a la gobernabilidad democrática en la región.

El programa cuenta con una amplia red de trabajo en América Latina, en la que participan expertos, funcionarios, legisladores y representantes de la sociedad civil de diversas disciplinas. Con apoyo de esta red y mediante diversos eventos y publicaciones, el Programa promueve el debate y la difusión de conocimientos sobre asuntos de seguridad regional.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.