

# El proceso de paz con las FARC-EP, 2010-2013: descripción y análisis sobre el tema procedimental\*

■ Por: *Germán Darío Valencia Agudelo*\*\*  
*Claudia Gisela Bedoya Tobón*\*\*\*

## Resumen

Además de los temas sustantivo y operativo, lo procedimental se ha convertido en asunto básico en cualquier proceso de negociación de la paz en el mundo. A este componente hay que considerarlo antes de iniciar los acercamientos, durante las negociaciones y luego de la puesta en marcha de lo acordado. El artículo hace una descripción y un análisis de la forma como se ha abordado y desarrollado el tema procedimental en el actual proceso de paz que tiene el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo, Farc-ep. El análisis inicia en agosto de 2010 y se extiende hasta hoy (final de 2013) donde se pasa por la segunda fase. Se muestra cómo a esta negociación se le han introducido

---

\* El artículo de investigación es producto del proyecto de investigación “Análisis de incentivos para la desmovilización armada en Colombia” realizado por el Grupo de investigación Microeconomía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

\*\* Profesor Titular del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, miembro de los grupos de investigación Hegemonía, guerras y conflicto y Microeconomía Aplicada de la misma universidad y coordinador de la línea de investigación *Conflictos y paz* del primer grupo. Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: [german.valencia@udea.edu.com](mailto:german.valencia@udea.edu.com) y [gdvalencia@yahoo.com](mailto:gdvalencia@yahoo.com)

\*\*\* Estudiante del programa de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. Miembro de la pasantía “Análisis de incentivos para la desmovilización armada en Colombia” realizado por el Grupo de investigación Microeconomía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: [claudiagiselabedoya@hotmail.com](mailto:claudiagiselabedoya@hotmail.com)

tanto las lecciones aprendidas de procesos pasados —nacionales e internacionales— como los que sugieren los estudios de paz, lo que ha permitido construir un proceso fuerte en lo procedimental.

**Palabras clave:** Colombia, Procedimientos, Proceso de paz, negociación política.

## ***The peace process with farc-ep, 2010-2013: description and analysis of the procedural issue***

### ***Abstract***

In addition to the substantive and operational issues, the procedural has become a core issue in any negotiation of peace in the world. This component must be considered before starting approaches, during the negotiations and after the implementation of the agreement. This article gives a description and analysis of how the procedural issue has been developed and addressed in the current peace process between the national government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army, FARC-EP. The analysis starts in August 2010 and continues today (end of 2013) which goes through the second phase. It shows how both the lessons learned from the past —national and international processes— as the suggesting peace studies, are introduced to this negotiation, allowing to build a strong process in procedural.

**Keywords:** Colombia, Procedures, peace process, political negotiation.

### ***Introducción***

El 15 de octubre de 2013 se cumplió un año de inicio de la segunda fase del proceso de paz del Gobierno Nacional con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo —FARC-EP—. Este es el cuarto intento que hace el Estado colombiano por ponerle fin, a través de acuerdos políticos de paz, a un conflicto armado que cumplirá cincuenta años en 2014. La primera negociación ocurrió en el gobierno de Belisario Betancur, entre 1983 y 1987; la segunda con Cesar Gaviria, entre 1990 y 1991; la tercera con Andrés Pastrana, entre 1998 y 2002; y finalmente se tiene este último intento con Juan Manuel Santos, el cual inició el mismo momento de su posesión como Presidente de la República en 2010 y hoy (diciembre de 2013) se encuentra en desarrollo su segunda fase.

Desde el inicio de la primera negociación con las FARC, en 1983, hasta 2013, el Estado colombiano ha logrado firmar “con trece organizaciones armadas irregulares: ocho Acuerdos Humanitarios y de Cese al Fuego, doce Agendas y Acuerdos Preliminares y de Procedimiento y nueve Acuerdos Finales de Paz” (Valencia, 2012, pág. 147). Este importante historial de procesos de negociación de la paz le ha servido al Gobierno colombiano para incorporar en el actual los aprendizajes acumu-

lados de los tres anteriores con las FARC-EP, los cosechados con los éxitos de otras negociaciones de paz en el país (por ejemplo, con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT) y las lecciones que se han obtenido en el ámbito internacional. El resultado es una construcción de un proceso que, hasta el momento (noviembre de 2013), se cataloga por los analistas políticos y los académicos como acertado (Gonzalez, 2013, pág. 19). El logro que ha tenido se debe, en buena parte, a la manera como se vienen estructurando los temas operativos y procedimentales, tanto en la primera fase de acercamientos como en la segunda de negociación.

El presente artículo expone y analiza la dinámica del tema procedimental en este cuarto intento por pactar la paz con las FARC-EP en Colombia. Para hacer esta reconstrucción analítica se ha recurrido a la información que aparece en prensa y revistas de coyuntura, además a la lectura de los comunicados e informes que de manera individual y conjunta han elaborado los negociadores de La Habana<sup>1</sup>. Este material permite evidenciar que este proceso está construido cuidadosamente en lo que respecta a las reglas de juego: las partes encargadas de diseñar las negociaciones han procurado por establecer normas claras de procedimiento y el cumplimiento operacional de las mismas.

El artículo está dividido en tres apartados, además de esta introducción. El primero permite ver desde lo teórico la paz negociada como un proceso, estructurado por fases y donde el componente procedimental es uno de los factores que lo condicionan y determinan. El segundo hace una presentación general de la forma como se ha desarrollado el actual proceso de paz con las FARC-EP, entre agostos de 2010 y noviembre de 2013, utilizando como método de análisis la teoría general de resolución de conflictos y procesos de paz. Finalmente se concluye y se destacan los aciertos y problemas del proceso en lo relacionado con lo procedimental, además el texto se aventura a señalar algunos aspectos en este mismo sentido que son fundamentales para el éxito de lo que resta del actual proceso y la firma de un acuerdo final.

## ***1. La negociación de paz como proceso y su procedimiento***

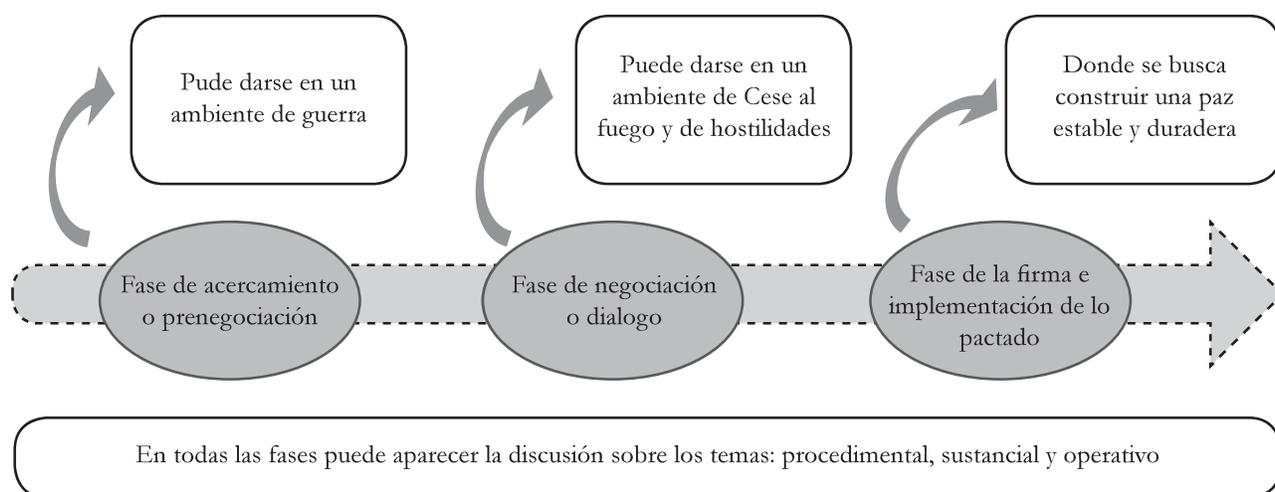
### ***A. La negociación de paz como proceso***

Cerca de cien años que llevan los estudios sobre la paz en la academia mundial han servido para que, entre muchas otras cosas, se piense la paz como un proceso. Este tiene unas fases, más o menos definidas, que es necesario recorrer para llegar al establecimiento de una paz estable y duradera (Valencia, Gutiérrez, & Johansson, 2012). Los expertos en procesos de paz coinciden en advertir que este tipo de procesos sigue una secuencia analítica por fases (Bejarano, 1995; Fisas V. , 1987; 2004; Harto

---

1 La página utilizada para este trabajo sobre los comunicados conjuntos fue [http://www.humanas.org.co/pagina.php?p\\_a=33](http://www.humanas.org.co/pagina.php?p_a=33); sin embargo también se utilizó la página del observatorio sobre DDR de la Universidad Nacional [http://www.observatorioddr.unal.edu.co/construccion\\_de\\_paz.html](http://www.observatorioddr.unal.edu.co/construccion_de_paz.html), debido a que allí se encuentran otros comunicados que también son fuente obligada de consulta para hacer seguimiento a este proceso de paz.

de Vera, 2005): una primera llamada de *acercamiento* o *pre-negociación*, donde las partes se conocen (Bejarano, 1995), construyen confianza (Fisas V. , 2004) y deciden iniciar o no un proceso de negociación, donde en caso de decir sí deben tantearse los temas procedimentales (Harto de Vera, 2005). Una segunda de *negociación* o *diálogo*, donde se busca llegar a un acuerdo; allí se profundizan y se deciden los temas procedimentales y netamente los sustantivos; generalmente estas actividades se hacen en una mesa de negociación (Fisas V. , 2004) y también se realizan consultas a otras partes por fuera de la mesa (Harto de Vera, 2005; Fisher & Ury, 1990) y se llega a un acuerdo final. Por último está la *firma y puesta en marcha del acuerdo* o *implementación de lo pactado*, donde se viabilizan los asuntos acordados y se ponen en marcha –si se estipulan– las reformas económicas, políticas y jurídicas para construir la paz, pues entran en acción los temas operativos (gráfico 1).



**Grafico 1. División de un proceso de paz por fases**

Cada una de estas fases tiene su propio espacio y tiempo, las cuales depende de muchas circunstancias, que están, incluso, separadas de la dinámica externa de guerra y política nacional. Puede existir una separación metódica que coincida con la realidad violenta (la guerra y la paz pueden tener tiempos similares pero espacios distintos). En este sentido García (1992, pág. 31) advierte que aunque analíticamente se puede hacer la separación de estos momentos o fases, en la realidad “algunos de estos tiempos se pueden yuxtaponer”, pueden coincidir en el mismo momento enfrentamientos entre los bandos en el “teatro de guerra” y que en otro espacio se den pre-negociaciones o acuerdos parciales (gráfico 1).

De igual manera se advierte que cada proceso de paz es particular: en unos casos la primera fase puede desarrollarse de manera rápida, en cuestión de semanas, y la negociación tardar varios años o nunca llegase a un acuerdo; también puede presentarse el caso contrario: “durar mucho tiempo los acercamientos y poco tiempo los diálogos” (Valencia, Gutiérrez, & Johansson, 2012, pág. 165). En síntesis, “el camino de la paz puede estar lleno de sorpresas y complejidades, lo que provoca, in-

dudablemente, el alargamiento del mismo. De allí no hay que olvidar que todo proceso de paz es único y requiere un tiempo para madurar” (Valencia, 2013, pág. 21).

Adicional a esta lógica de guerra y paz y de los tiempos y espacios variables de cada fase, también puede darse una confluencia en los temas centrales de la negociación. Cuando se ha optado por conseguir la paz de manera negociada, se convierte a este propósito en un asunto político donde es común que los tres temas centrales paralelamente se discutan en cualquiera de las tres fases (gráfico 1). Es muy probable, por ejemplo, que primero se debatan temas *sustantivos*, los que dieron origen al conflicto, pero al mismo tiempo se consideren asuntos *operativos*, relacionados con el cese al fuego y de hostilidades, y los de *procedimiento*, relacionados con las reglas de juego. Sin embargo, lo procedimental debe de aparecer implícitamente en todas las fases dado que el proceso de paz lo negocian personas que necesitan reglas que regulen su actuar individual y su relación bilateral.

A propósito, Bejarano (1995, pág. 2), sustenta que “las proposiciones de la teoría de la solución de conflictos muestran que los temas sustantivos [...] como procedimentales están formados por cierto número de elementos comunes a toda solución negociada, tales como las cuestiones militares incluidos los derechos humanos, las cuestiones de la democratización y las reivindicaciones de naturaleza social y económica”, sin embargo, independientemente de coincidir o no los tres temas sobre la mesa, cada uno tiene su propio contenido que resulta vital para cada fase del proceso de paz (Tabla 1).

**Tabla 1. Temas direccionales en un proceso de paz**

<i>Lo Procedimental</i>	<p><i>Semejanzas de forma</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de confianza y voluntad de negociar</li> <li>• Objetivos y prioridades en la mesa</li> <li>• Calendarización del dialogo (hora, día y lugar)</li> <li>• Mecanismo de negociación</li> <li>• Papel de la mediación</li> <li>• Mecanismos de verificación</li> <li>• Confidencialidad</li> <li>• Simultaneidad de los compromisos</li> </ul>
	<p><i>Diferencias de fondo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones de violencia ex ante al acercamiento</li> <li>• Intensidad de la confrontación</li> <li>• Contexto socio-político</li> <li>• Nivel militar de las partes</li> <li>• Objetivos estratégicos de la negociación</li> <li>• Gestión de recursos económicos</li> <li>• Dimensión horizontal/vertical del dialogo</li> </ul>
<i>Lo sustantivo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incompatibilidades básicas que se expresan en forma de conflicto, ya sean ideológicas o territoriales</li> <li>• Naturaleza del conflicto</li> <li>• Conducta de los contendientes</li> <li>• Definición e identificación de los legítimos negociadores</li> <li>• Demandas o peticiones de los grupos insurgentes</li> </ul>
<i>Lo operativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Separación de las fuerzas contendientes</li> <li>• Cese al fuego y de hostilidades</li> <li>• Desarme, Desmovilización y Reintegración –DDR–</li> <li>• Verificación de lo acordado</li> </ul>

Es necesario indicar que los asuntos procedimentales están marcados por dos características fundamentales. Primero, sin importar la naturaleza del conflicto, todo proceso de paz tiene cierta  *semejanza de forma*, que describe aspectos generales evidentes al inicio del dialogo y que son las bases de la negociación. Segundo, existen  *diferencias de fondo* que se ven enmarcadas por la ideología de cada movimiento armado y por el contexto socio-político (tabla 1). Esto lleva a resaltar la necesidad que las partes reconozcan, identifiquen y mantengan bajo lupa las cuestiones tanto de forma como de fondo, pues al no hacerlo se comete un error costoso, no sólo para el gobierno sino también para la sociedad actual y futura.

### ***B. Lo procedimental en el proceso de paz***

Proponer normas, aceptarlas y cumplirlas es un proceso arduo, el cual requiere del compromiso de todos los actores involucrados. Las normas son necesarias en toda transacción e interacción humana, pues estas reducen la incertidumbre y crean los incentivos para que se den los intercambios de cualquier tipo: sean estos políticos, económicos o culturales (North, 1995). En la discusión sobre lo procedimental es donde se logran abarcar estos asuntos normativos o de reglas de juego que se tendrán durante todo el proceso de paz. Los actores de la paz deben establecer normas a lo largo del proceso: antes de iniciar los acercamientos, durante la pre-negociación y las negociaciones y luego de la puesta en marcha de lo acordado.

Siguiendo el orden analítico de los procesos de paz, lo procedimental se incorporar así en cada fase:

### **1. En los acercamientos**

La primera fase del proceso de paz debe pensarse como un espacio donde las partes en conflicto comparten puntos de vista, entre otros asuntos, sobre: ¿cuál es el problema que los llevó a la confrontación?, ¿cómo podría ponerse fin al conflicto?, ¿bajo qué condiciones se sentarán en una mesa?, ¿cómo sería el proceso de negociación?, ¿quiénes entrarían en el proceso de negociación?, ¿dónde, cuándo y con qué garantías se negociaría?, ¿cuáles serían los temas prioritarios?, ¿qué podría acordarse entre las partes? y ¿con qué visibilidad se podría llegar a un acuerdo final?, además de demostrar gestos reales de paz (Fisas V. , 2004). En general, en la fase de acercamiento se abordan y discuten netamente temas procedimentales, pero se penetran contenidos sustanciales y operativos. De la acertada forma como se aborden estos asuntos pueden sentarse las bases para construir el resto de las fases.

Responder a estas preguntas no es fácil, se requiere que los encargados de diseñar el proceso y participar en él estén dotados de una serie de valores y competencias políticas como discrecionalidad, confianza, experticia, convencimiento y necesidad de involucrar terceras partes, entre otros habilidades, que determinan y condicionan el tema procedimental de esta etapa. Tanto la teoría como experiencia adquirida con los diversos procesos de paz realizados en el mundo han mostrado que estos son, entre otros valores y competencias, los que se requieren para pasar a la negociación (gráfico 2).

En síntesis, tanto antes de iniciar la primera fase del proceso de paz como durante ésta, es necesario que

cada bando piense muy bien la forma como se manejará el proceso y discutirán los asuntos procedimentales con la otra parte. Esta fase de acercamiento o pre-negociación debe aprovecharse para intercambiar ideas y dejar claro la necesidad de establecer reglas de juego claras y respetables durante todo el proceso, de esta manera se estará construyendo una paz firme y duradera.



Gráfico 2. Competencias políticas que se requieren en la etapa de la pre-negociación o acercamiento

## 2. En las negociaciones

La experiencia en negociación de la paz establece que, por lo general, la transición entre el acercamiento y la negociación está determinada por la construcción y aparición de una *Hoja de ruta*. Esta es un texto o propuesta donde se plasman algunos beneplácitos comunes y no un simple gesto verbal unilateral. En la hoja de ruta se señala, de manera aproximada, el camino que se seguirá en la siguientes dos fases. Para el diseño de esta hoja se requiere conocer tanto a los destinatarios específicos como generales; allí las partes en conflicto —que están a punto de iniciar un proceso de negociación— redactan, de la manera más precisa posible, los asuntos que se discutirán (es decir, lo sustancial) (Fisas V. , 2010).

A la par de estos aspectos hay otros que son necesarios trabajar en otras preguntas del mismo componente, como: ¿quiénes son los legítimos negociadores? (delimitar la negociación tanto vertical como horizontalmente, es decir, si se incluirá a la población o sólo intervienen las partes en conflicto), ¿cuál es el rol de cada uno?, ¿cuál sería la agenda?, ¿cuál será el calendario para el diálogo?, ¿quién aportará al proceso? (la forma como se financiará el proceso) y ¿cuál será la forma de utilizar los recursos?. Todos estos aspectos determinan el éxito de la segunda fase, por eso muchas veces las partes recurren a otros actores para discutir estos asuntos y prepararse para el inicio de las negociaciones formales.

Generalmente, la fase de negociación comienza cuando el gobierno da a conocer a la sociedad y la comunidad internacional que se inicia un proceso de paz. Allí se presentan los actores del proceso y los roles que jugarán, se hace pública una agenda de negociación acordada, con temas fundamentales y discu-

tibles, se señala un calendario oficial, se advierte la participación de las terceras partes, se determina el uso de los recursos, se definen las condiciones del lugar donde se negociará (también se define si es necesario negociar dentro o fuera del país), se pone sobre la mesa la transparencia del diálogo e, incluso, los mecanismos de verificación. En esta fase también se evidencia un acuerdo previo sobre lo sustantivo y se logra precisar (reducir, ampliar o mantener) esa hoja de ruta para dar un consenso a las disputas de las partes. Este es un momento fundamental para el proceso; pues pone de manifiesto el esquema general de la negociación y se presenta de manera explícita y clara las reglas de juego que regirán la negociación.

El primer tiempo de la fase de negociación es un momento tensionante dado que pueden aflorar de nuevo las diferencias ideológicas, las motivacionales y los intereses adversos; por tanto, para superar las incompatibilidades e impases que obstaculizan alcanzar una paz firme y duradera, es necesario que se discuta muy bien los asuntos procedimentales, en especial, los asociados al tiempo y el lugar<sup>2</sup>. Estos dos asuntos, aparentemente se pueden considerar como temas triviales y fáciles de resolver, sin embargo, la experiencia ha demostrado que puede ser un verdadero

---

2 En Colombia, uno de los grandes problemas de los procesos de paz ha estado asociado a fallas en lo procedimental. Por ejemplo, en los diálogos que se tuvieron en Caracas entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar la causa del rompimiento fue, básicamente, lo procedimental: el gobierno propuso negociar con un sello de confidencialidad mientras que la guerrilla propuso ‘negociar de cara al país’. Al no ponerse de acuerdo en esto, el proceso que siguió no tuvo frutos.

esfuerzo, un logro parcial o un acuerdo fallido configurar este primer paso. Así mismo, el desenlace de este asunto prevé la consolidación de las próximas posiciones en pro de un posible acuerdo.

Luego de superada esta primera parte de la negociación viene la etapa de poner a prueba las normas de procedimiento elaboradas para la pre-negociación. Aquí, en la práctica de las negociaciones, se observan los vacíos y fortalezas de las reglas de juego. De allí el esfuerzo de los negociadores de respetar las normas existentes y llenar con otras los vacíos, si es que existen. En la negociación es fundamental que las partes respeten los acuerdos iniciales, para ello se invierte tanto tiempo y se pone al servicio la experiencia adquirida. Las variaciones introducidas sólo deben dirigirse a mejorar los intercambios, perfeccionando las normas adoptadas y excluyendo aspectos insustanciales.

### **3. En la firma del acuerdo y la implementación**

Si la negociación es fructífera, se da paso a la tercera fase, en la cual se firma un acuerdo final y se pone en marcha lo pactado. En esta fase es importante señalar que el hecho de firmar el acuerdo para la paz no significa que efectivamente se dé, pues de manera posterior se pueden presentar diversos obstáculos que evitan la ejecución de lo acordado. Por tanto, el acuerdo deberá estar regido por un conjunto de garantías que sean *factibles, realistas y continuas*, y que conforman una serie de cláusulas del contrato bilateral (la evidencia demuestra que existen acuerdos que fracasan en muy corto tiempo por la inexistencia de estos tres componentes). Esta fase básicamente ataca los problemas desde su raíz,

incluye a la sociedad civil y sus derechos humanos, establece un cronograma claro *ex post* y permite la desmovilización y desarme de los alzados en armas.

En esta dirección, el siguiente paso es la fase de implementación o ejecución es la puesta en marcha de lo acordado. En esta etapa entran en juego ciertos aspectos como las normas de cumplimiento de los acuerdos —no es más que los acuerdos unilaterales o las leyes gubernamentales que fortalezcan las garantías de lo acordado—, los sistemas de verificación, las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento, la veeduría y el rol de las terceras partes (nacionales o internacionales) en caso de ser necesario, los recursos económicos que se necesitarán para hacer efectivos los acuerdos, el conducto regular o canal por el cual los rebeldes estarán a paz y salvo con la sociedad civil y las estrategias de reconciliación y rehabilitación.

**Como en las anteriores fases, esta también requiere priorizar cada movimiento, dando un paso en un momento específico, pues de lo contrario se entrará en una crisis de ejecución por intentar de manera apresurada forzar lo acordado. Específicamente la primera y la última etapa (pre-negociación e implementación respectivamente) requieren de un alto grado de paciencia ya que es en ésta donde, por un lado, se empieza a conocer al contendiente y, por el otro, donde se espera que el contendiente cumpla lo pactado.**

En síntesis, un proceso de paz tiene que trabajar de manera permanente los temas procedimentales. Estos son vitales para que se desenvuelva el proceso de manera diáfana y constante. Los encargados de diseñar el proceso y los responsables de su buen funcionamiento no deben olvidar lo procedimental: ni en las rondas exploratorias, ni en las

negociaciones, ni en la implementación. Descuidar algún momento, por mínimo que sea, puede resultar en un detonante de problemas que hacen que el proceso falle y que por mucho que se haya invertido en otros aspectos, estas inversiones no obtengan los resultados deseados.

## **II. Dinámica procedimental del proceso de paz con las Farc-ep: de agosto de 2010 a noviembre de 2013**

Colombia está pasando desde agosto de 2010 por un proceso de paz. El Gobierno de Juan Manuel Santos ha decidido entablar por cuarta vez conversaciones con las FARC-EP. La estrategia adoptada ha sido la de construir un proceso de paz dividido en tres fases: conversaciones exploratorias, negociación e implementación (gráfico 1) (De la Calle, 26 mayo de 2013). Este apartado busca presentar de manera resumida la forma como se ha desarrollado el proceso de paz, enfatizando en la dinámica procedimental. Se hace una separación de las dos fases hasta el momento recorridas: se presenta la primera de manera completa y lo que se lleva de la segunda. Luego se destacan algunos de los aspectos que más se discute en lo procedimental en la segunda fase.

### **A. Las conversaciones exploratorias: el primer y segundo momento de los acercamientos**

La primera fase del proceso fue llamada por el Gobierno de “Conversaciones exploratorias” y se puede subdividir en dos momentos: uno que va desde la posesión de Juan Manuel Santos (el 7 de agosto de 2010) hasta julio de 2011, y

otro desde ese momento hasta el inicio de las negociaciones el 17 octubre de 2012. El primer momento se inicia cuando el presidente Santos se posesionó<sup>3</sup>, dijo en su discurso de posesión: “la llave de la paz no se ha echado al mar”. Éste se convirtió en una invitación directa a la guerrilla para negociar. Y, como se advirtió, para que las partes exploren una salida negociada al conflicto es necesario un real gesto de paz, el gobierno Santos lo hizo desde el primer momento y con ello logró crear un clima de confianza suficiente para iniciar un proceso de paz (tabla 2).

De esta etapa la información que circula en los medios es poca<sup>4</sup>, se dio de manera secreta y confidencial –como debe ser–, a través de cruces de cartas y mensajes entre las partes (Semana, 2012, pág. 28). Sin esta discrecionalidad habría sido muy difícil determinar las verdaderas intenciones de negociar tanto de las FARC-EP como del Gobierno, pues durante este tiempo ocurrieron hitos importantes, que podrían haber derribado cualquier esperanza de paz,

---

3 Antes de este momento el Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) había intentado acercamientos con las Farc-ep para negociar. Sin embargo estos acercamientos realizados por el Alto Comisionado de Paz, Frank Pearl, no lograron concretar el inicio de un proceso. Una vez ganada las elecciones y posesionado Juan Manuel Santos, éste inició con las acciones para la paz. Lo primero fue pedirle a Pearl un informe sobre los contactos y nombrarlo Ministro de Ambiente.

4 Los acercamientos se caracterizaron por ser secretos y en completa reserva. En agosto de 2012 la revista *Semana* realizó una entrevista a Frank Pearl y le preguntó por los posibles acercamientos que tenía el Gobierno con las Farc-ep en Cuba, el cual lo negó todo: “No. No lo soy. De ese tema sólo puede hablar el presidente” (Semana, 2012, pág. 39).

como el abatimiento de Alfonso Cano, máximo comandante de las FARC-EP, el 4 de noviembre de 2011. Aunque también se dieron acciones muy valiosas para la paz como la aprobación en el Congreso de la República de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, el 11 de junio de 2011. No obstante, lo que se puede decir de este primer momento es que fue decisivo para el inicio del proceso.

Tabla 2. Primera fase del proceso de paz: personas que participaron en las conversaciones exploratorias

		<i>I Fase: Acercamientos</i>	
<i>Fecha</i>		<b>Primer momento Del 7 de agosto de 2010 al 11 de julio de 2011</b>	<b>Segundo momento Del 11 de julio de 2011 al 17 de octubre de 2012</b>
<i>Negociadores</i>	FARC-EP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pablo Catatumbo: miembro del Secretariado de las FARC-EP.</li> <li>• Rodrigo Granda: liberado durante el gobierno de Álvaro Uribe.</li> <li>• Andrés París: ideólogo de las Farc-ep.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaime Alberto Parra: Alias “Mauricio Jaramillo”, el ‘médico’, sucesor del Mono Jojoy, miembro del Secretariado de las FARC-EP y comandante del Bloque Oriental.</li> <li>• Marcos Calarcá: con amplia experiencia en gestiones diplomáticas de la subversión.</li> <li>• Rodrigo Granda</li> <li>• Andrés París</li> </ul>
	Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alejandro Eder: Alto consejero presidencial para la Reintegración.</li> <li>• Jaime Avendaño: hombre con larga trayectoria en la Presidencia de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enrique Santos Calderón: Exdirector del periódico El Tiempo y hermano mayor del Presidente Juan Manuel Santos.</li> <li>• Frank Pearl: ministro actual de Ambiente y el consejero más cercano de Santos en materia de seguridad y paz.</li> <li>• Sergio Jaramillo: Alto Consejero para la Seguridad.</li> </ul>

Fuente: construcción propia basado en información de Semana (2012, pág. 38)

El segundo momento de la fase exploratoria se desarrolló a partir de julio de 2011. Allí el Gobierno cambió el equipo negociador y nombró a otro de más “alto nivel” (Semana, 2012, pág. 28). También, “jugo un importante papel la delegación del Secretariado y la incidencia de Timochenko en los momentos críticos de esas conversaciones” (Gonzalez, 2013, pág. 20). Asimismo, este momento también estuvo marcado por dos hechos muy importantes. Por parte del gobierno, el 14 de junio de 2012, se firma el Marco Jurídico para la Paz. Y por parte de las Farc-ep, el 26 de febrero de 2012, el comandante Timochenko autoriza derogar la Ley 002 de las FARC-EP<sup>5</sup> (Farc-ep, 2000), con el propósito de no realizar más secuestros extorsivos y liberar a los últimos diez militares y policías que mantenía como rehenes (EFE, 2012). Los dos hechos, a pesar de la naturaleza distinta, fueron leídos como una apuesta real por la paz negociada.

5 Ley 002 de las FARC: sobre la Tributación. En la cual se resuelva “Cobrar el impuesto para LA PAZ a aquellas personas naturales o jurídicas, cuyo patrimonio sea superior al millón de dólares USA” y que “quienes no atiendan este requerimiento, serán retenidos”.

Este momento, del cual se conoce más detalles, se dio en su mayoría en La Habana, Cuba, y otra parte mínima en Venezuela. Cuba prestó unas instalaciones diseñadas para cumbres políticas para que se reunieran las partes a partir de febrero de 2012. Estas conversaciones se dieron en un complejo residencial, estructurado con casas separadas y salones para las reuniones, donde los espacios comunes son escasos para evitar los encuentros e intercambios de ideas en lugares diferentes a la mesa. Fueron 65 encuentros entre ambos equipos de negociación, que duraron seis meses (entre el 23 febrero y el 26 agosto de 2012), en las cuales se realizaron cerca de 10 rondas preparatorias, con una duración entre cuatro y ocho días seguidos.

Se caracterizó este momento porque la mayoría de los voceros permanecieron presentes en las rondas, las discusiones fueron fuertes y profundas, se logró vislumbrar los temas que se plasmaría primero en la hoja de ruta y luego en la agenda de negociaciones (los dos de interés primordial de la guerrilla: lo agrario y la participación política, y los dos del gobierno: el narcotráfico y las víctimas, además de un quinto de dejación de armas y fin del conflicto y uno sexto sobre la refrendación) (Semana, 2012, pág. 29). También se resalta como característica la apuesta decidida de las partes por negociar la paz, lo cual fue claro cuando acordaron que “nada que venga del exterior influye en las discusiones” en un momento en que se presentaban ataques a los campamentos de algunos de los negociadores (caso Mauricio Jaramillo de las FARC-EP).

A pesar de lo anterior, se destaca la completa reserva y confidencialidad con que se llevó esta pre-negociación, incluso en la misma isla, con el objetivo de que los acercamientos no se filtraran en los medios, evitar los shows mediáticos, la politización, la creación de falsas expectativas, el involucramiento de voces enemigas del inicio del proceso y la capitalización política de algo que aún no se daba. Además no se extendieron por mucho tiempo. El pasado nos enseña que procesos de paz en los cuales las conversaciones exploratorias secretas son muy prolongadas, son interpretadas –de existir el rumor sobre estos acercamientos o su conocimiento oficial– como la existencia de una conspiración para dilatar el proceso sin que llegue a ser fructífero, de modo que desmotive a la opinión pública acerca de la buena voluntad de paz. Esto último le ocurrió a las conversaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en Tlaxcala en la década de 1990.

En síntesis, la primera fase cimentó su éxito en el hecho de que tanto el gobierno como la guerrilla de las FARC-EP colocaron al frente de estas conversaciones exploratorias a personas con las altas cualidades. Los acercamientos se realizaron en el exterior, evitando el despeje del territorio nacional. Se incluyó a la comunidad internacional como terceras partes en el proceso, en este caso Cuba y Noruega, como garantes, y se aceptó que en la fase de negociación se unieran Chile y Venezuela como facilitadores. Finalmente, se accedió sentarse a negociar la paz en un ambiente de guerra, pues el cese al fuego y de hostilidades serían temas para acordar en la mesa<sup>6</sup>.

---

6 Pese a esta decisión, Fisas (2004, pág. 102) argumenta que “la declaración de un alto al fuego debe ser comunicada y difundida con rapidez, tanto entre los soldados de cada bando como en la sociedad civil, con el objetivo de tener más garantías de que será respetado [...] Es necesario detallar con claridad lo que significa cada compromiso y tener certeza de que todas las partes lo han entendido por igual”.

## ***B. La fase de las negociaciones: aspectos claves***

El fin de la primera fase se da el 7 de septiembre de 2012, cuando el Presidente Santos anuncia oficialmente el inicio de las negociaciones y luego de que el 27 de agosto el canal de televisión Telesur informará que el Gobierno de Colombia y las FARC-EP han firmado un acuerdo en La Habana para abrir un diálogo. A la semana siguiente de este informe televisivo, el presidente Juan Manuel Santos, como única autoridad para negociar la paz en Colombia, informó que el 26 de agosto de 2012 se había firmado con las FARC-EP un “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Que las negociaciones se iniciarían en Oslo, Noruega, el 17 de octubre y luego se trasladarían a La Habana, Cuba. Esta cita se dio en Cuba el 6 de noviembre de 2012, donde las partes convocadas se reunieron de cara al inicio de las conversaciones el 15 de noviembre de 2012 (el cual se pospuso dos días más). Durante este tiempo las partes discutieron temas procedimentales, además de asuntos sustantivos como los cinco puntos de la agenda, los mecanismos operativos de la mesa y la participación de terceras partes.

Como rasgos valiosos que tiene esta segunda fase está: una agenda de negociación acotada y precisa, con seis los puntos básicos, los cuáles no han despertado hasta el momento grandes críticas, y más bien se ha valorado el hecho que allí aparezcan por primera vez puntos tan importantes para el inicio de negociaciones como ponerle fin al conflicto y la dejación de las armas por parte de la guerrilla. Se ha incluido el tema de las víctimas y la verdad, que

ha sido uno de los mayores agregados de la experiencia en la última década en Colombia y el mundo. Además es una agenda que, a pesar de su trascendencia, se podría cubrir en poco tiempo. Todo esto muestra un interés por establecer normas claras y respetables.

En el *Primer Informe Conjunto*, que se presentó en La Habana el 21 de junio de 2013, se dio a conocer la forma como se habían realizado los primeros 10 ciclos de negociaciones (a noviembre de 2013 se han realizado seis más). Informe que evidencian el interés tan fuerte sobre los aspectos procedimentales del proceso. En él se describe de manera precisa la forma como ha operado y seguirá funcionando las negociaciones de la paz en su segunda fase. A continuación se hace una síntesis de estos asuntos:

### **1. Establecimiento de un calendario**

Durante los acercamientos con las FARC-EP el Gobierno estableció un calendario para el procedimiento a seguir y posteriormente institucionalizó las conversaciones enmarcadas en la regla que decreta que el contexto socio-económico no afectaría la realización de este acuerdo y que ninguna de las partes podrá interrumpir unilateralmente las negociaciones. Además, las partes basadas en un calendario preestablecido implantaron el compromiso de un dialogo directo y discreto, donde la información al público se daría en tiempos determinados y mediante un representante (De la Calle, 26 mayo de 2013). Se estableció que la duración de los ciclos de negociación es de 11 días, sin embargo, por acuerdo de las partes, algunos ciclos se pueden reducir y otros se pueden extender. El tiempo entre cada ciclo se define según la solicitud y pretensiones de las delegaciones con el fin de prepararse

para todos los puntos, y así, optimizar el uso del tiempo durante cada ciclo (más adelante se muestra la dinámica de las conversaciones).

## 2. La reglas de la Mesa

Los aspectos generales de las reglas de juego que fueron convenidas en la fase exploratoria, pero de manera resumida se presentan en cuatro principales. Primero, iniciar conversaciones directas e ininterrumpidas sobre los puntos de la agenda acordada, con el objetivo de alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto que contribuya a la construcción de la paz estable y duradera. Segundo, establecer una mesa de conversaciones que se instalará públicamente (un mes después del anuncio público) en Oslo, Noruega, y cuya sede principal será La Habana, Cuba, aunque también se habló de la posibilidad de reuniones en otros países. Tercero, garantizar la efectividad del proceso y concluir el trabajo sobre “los puntos de la agenda de manera expedita y en el menor tiempo posible”, para cumplir con las expectativas de la sociedad sobre un pronto acuerdo.<sup>7</sup> Finalmente, desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes; de acuerdo con las necesidades del proceso, se podrá de común acuerdo invitar a otros. (Gobierno de la República de Colombia

y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, 2012)

En esta fase se ha conservado la decisión de mantener las discusiones de la Mesa en confidencialidad; las discusiones de la Mesa no se harán públicas. En palabras del jefe negociador del gobierno nacional: es una fase “pública pero de discusiones reservadas” (De la Calle, 26 mayo de 2013). Sin embargo, se realizarán consultas a expertos sobre los temas de la Agenda, una vez se ejecute el trámite correspondiente. Luego, buscando garantizar la transparencia del proceso, la Mesa elaborará informes periódicos y establecerá un mecanismo para dar a conocer conjuntamente los avances de los diálogos como estrategia de difusión eficaz (más adelante se expondrán estos mecanismos de comunicación).

Otra de las reglas es que Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para el funcionamiento de la Mesa, que serán administrados de manera efectiva y transparente. La Mesa contará con la tecnología necesaria para adelantar el proceso. Las conversaciones iniciarán con el punto de *Política de desarrollo agrario integral* y se seguirá con el orden que la Mesa acuerde. También, se definió que las conversaciones se darán bajo el principio que nada está acordado hasta que todo esté acordado (Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, 2012).

## 3. Los negociadores

La estructura acordada entre las partes para organizar la mesa fueron: 60 personas máximo (30 por cada delegación), 10 representantes por mesa y 5 de ellos tendrán que ser plenipotenciarios (Ver tabla 3). Se puede decir de estas comi-

---

7 Según el gobierno duraría hasta agosto de 2013, luego se reprogramó hasta noviembre y ahora se habla que será después de las elecciones de 2014 (Valencia, 2013), pues en el acuerdo inicial se dijo que la duración estará sujeta a evaluaciones periódicas de los avances; lo que es apropiado pues cada proceso tiene sus propios tiempos y dinámicas.

siones que la mayoría son negociadores experimentados: por ejemplo se destaca por parte del Gobierno a Humberto De la Calle, quien tiene un gran conocimiento de la política colombiana y participó en la Constituyente de 1991; y de las FARC-EP, donde al menos cinco de los negociadores han participado en los diálogos anteriores, caso Tlaxcala en 1992. Además, se demuestra el peso político que quiere darle la guerrilla a los negociadores, al incluir a Catatumbo, Granda y Márquez hombres todos del Secretariado de las FARC-EP.

**Tabla 3. Segunda fase del Proceso de paz: negociadores en la mesa de dialogo en La Habana, Cuba**

		II fase: la negociación
Fecha		Del 17 de octubre de 2012 hasta noviembre de 2013
negociadores	FARC <sup>8</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ovidio Ricardo Palmera: Alias Simón Trinidad, quien está pagando una condena de 60 años en Estados Unidos y no ha podido participar en la mesa, sólo se han recibido algunos videos suyos grabados desde la cárcel<sup>9</sup></li> <li>• Iván Márquez: segundo hombre del Secretariado de la Farc-ep</li> <li>• Jesús Santrich: ideólogo y cercano a Márquez</li> <li>• Marco León Calarcá: negociador en otros procesos y miembro de la Comisión Internacional</li> <li>• Rodrigo Granda: ‘El canciller de las Farc’, quien también participó en la etapa exploratoria</li> <li>• Andrés París: quien participó en los diálogos de El Caguán hace más de una década, en los acercamientos de 1991 y también en la etapa exploratoria de este nuevo proceso</li> <li>• Hermes Aguilar: que participó en las conversaciones preliminares con el gobierno en La Habana</li> <li>• Rubén Zamora: combatiente activo del Bloque Magdalena Medio</li> <li>• Bernardo Salcedo: también de la Comisión Internacional</li> <li>• Pablo Catatumbo: uno de los artífices de las negociaciones en la fase de acercamientos</li> <li>• Victoria Sandino Palmera: integrante del Estado Mayor del Comando Conjunto Central</li> <li>• Freddy González: integrante del Estado Mayor del Comando Conjunto Central de las Farc-ep</li> <li>• Lucas Carvajal: integrante del Estado Mayor del Comando Conjunto Central de las Farc-ep.</li> </ul>
	Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Humberto de la Calle: Jefe del equipo negociador, ex-constituyente y experimentado político.</li> <li>• Sergio Jaramillo: Alto Consejero para la Seguridad</li> <li>• Frank Pearl: Alto Consejero para la Reintegración y luego Alto Comisionado para la Paz en el gobierno de Álvaro Uribe y actualmente Ministro de Ambiente.</li> <li>• Luis Carlos Villegas: presidente de la Asociación Nacional de Industriales (estuvo en la Mesa hasta noviembre de 2013 y ahora se desempeña como Embajador colombiano en Estados Unidos, en su reemplazo se nombró el 26 de noviembre a María Paulina Riveros y Nigeria Rentería Lozano).</li> <li>• Jorge Enrique Mora: General en retiro por parte del Ejército.</li> <li>• Óscar Naranjo: General en retiro por parte de la Policía.</li> </ul>

8 Tanto la Policía Nacional como la Interpol levantaron las órdenes de captura en contra de los miembros negociadores. “Los guerrilleros tienen estatus de “miembros representantes” de una organización armada ilegal que negocia con el gobierno, de acuerdo a la Ley 418.” (Semana, 2012, pág. 30).

9 El 18 de octubre de 2012, debido a que la Farc-ep exigía la presencia en la Mesa de Ovidio Ricardo Palmera (Alias “Simón Trinidad”), preso en Estados Unidos, se dio el primer roce en la constitución de la mesa del diálogo.

#### **4. La participación de terceros: La comunidad internacional**

Un actor que ha estado presente tanto en los acercamientos como en la mesa de negociación ha sido la llamada “comunidad internacional”. Una lección de los procesos de paz anteriores en Colombia y de la experiencia internacional es la necesidad de una tercera parte para el proceso, este es un “componente fundamental de cualquier proceso de negociación”, sobre todo en aquellos conflictos que llevan mucho tiempo (Bejarano, 1995). De allí que tanto las Farc-ep como Gobierno eligieron y acordaron la intervención de varios países: en primer lugar se designó a Cuba y Noruega como garantes, países proclives a la paz. El primero es visto como un país que históricamente apoya los diálogos de paz, con una amplia experiencia en temas de paz; y el segundo aportaría, además de su conocimiento y diplomacia con la insurgencia, el escenario y la logística.

Esta comisión se completa con la participación de Chile y Venezuela en calidad de acompañantes, pues su papel ha estado básicamente por fuera de la Mesa y se asemeja más a un apoyo diplomático. El primero es un gobierno de centro derecha propuesto por el Gobierno colombiano; el segundo es más cercano ideológicamente a las Farc-ep. En lo que lleva del proceso se considera que el apoyo de Venezuela ha sido fundamental, este país ha sido un valioso aliado en la búsqueda de una solución negociada al conflicto con las Farc-ep (Delegaciones del Gobierno y las FARC –EP, Septiembre 19 de 2013). Periódicamente los delegados de la Mesa se reúnen con esta comisión internacional para “informarlos sobre el curso y avance de las conversaciones” (Comunicados Conjuntos No. 9 del 24 de enero de 2013, No. 10 del 10 de febrero de 2013 y No. 21 del 10 de agosto de 2013).

En resumen estos cuatro países han ofrecido apoyo técnico y financiero al proceso, han propuesto la creación de las condiciones necesarias para el diálogo, le han dado legitimidad internacional a las negociaciones, han presionado a los bandos para que las negociaciones no se interrumpieran y han ayudado a equilibrar intereses contrapuestos, entre otras funciones.

#### **5. Participación de terceros: la sociedad civil**

Existen dos formas básicas de negociar la paz: una *horizontal*, que se da directamente entre el gobierno y el grupo insurgente; y otra *vertical*, que incluye al pueblo o a quien afecta el conflicto (Bejarano, 1995). El actual proceso de paz ha elegido la primera forma: un proceso de paz donde las únicas partes que se sientan en la Mesa son los delegados del Gobierno y la guerrilla, con la presencia de representantes los dos países garantes. A pesar de esta norma, desde el principio del proceso las partes han reconocido que el éxito del proceso de paz no está solo en la Mesa, que las “llaves de la paz” también la tienen los partidos políticos, el Congreso de la República, la sociedad civil y todos aquellos actores que hacen parte de la política nacional (e incluso internacional). Son ellos a los que afecta tanto la guerra como lo que se acordará en el proceso de paz. Este ha sido también el argumento utilizado por los negociadores y el resto de los actores para que se les incluya en las negociaciones. Afectando, finalmente, las dinámicas de la mesa; por ello hay que nombrarlas brevemente.

Las Farc-ep y el Gobierno han considerado que las negociaciones no pueden hacerse sin considerar este im-

portante actor; han dicho: “metámosle pueblo” a la mesa de negociación; ya que la debilidad de los anteriores procesos de paz estuvo en buena parte determinada por el papel limitado o casi oculto que tuvo la sociedad colombiana. Desde el inicio del proceso los diversos actores de la sociedad civil han realizado reuniones, foros, movilizaciones y otras acciones con las cuales buscan ser escuchados y tenidos en cuenta en la Mesa de Negociaciones. Todos estos mecanismos se pueden agrupar en dos formas básicas: los foros paralelos a la Mesa y los otros mecanismos de comunicación entre la Mesa y la sociedad civil, propios de un sistema democrático y pluralista.

En cuanto a los foros, hasta noviembre de 2013 se han realizado tres: uno primero sobre Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial), el 17, 18 y 19 de diciembre de 2012 en Bogotá; otro de participación política realizado en la misma ciudad entre el 28 y 30 de abril de 2013; y finalmente el tercero sobre Solución al problema de las drogas ilícitas realizado en dos lugares distintos: en Bogotá el 24, 25 y 26 de septiembre de 2013 y en San José del Guaviare el 1, 2 y 3 de octubre del mismo año. Estos foros han sido dirigidos por el Centro del Pensamiento para la Paz de la Universidad Nacional de Colombia y las Naciones Unidas, según lo convocado por la Mesa de diálogo en el Comunicado Conjunto No 12 del 21 de marzo de 2013.

En los mecanismos de comunicación de forma bidireccional están: la creación desde el 26 de noviembre de 2012 del sitio web: [www.mesadeconversaciones.com.co](http://www.mesadeconversaciones.com.co), el cual sirve como receptora de propuestas de paz y tiene la función de difundir la información

proveniente de los diálogos (ya que sirve de plataforma para ver y descargar el Acuerdo General, los documentos y comunicados tanto individuales como conjuntos (Hasta noviembre 17 de 2013 se habían producido 28 Comunicados conjuntos), así como ser un espacio para la participación virtual de todos los colombianos. Se dio a alcaldías y gobernaciones un formato único físico de participación para que se realicen propuestas sobre los temas de la Agenda. Se ha implementado una estrategia de difusión como afiches, cuadernillos, videos, cuñas radiales y la copia del Acuerdo General<sup>10</sup>.

A pesar de la importancia que tiene la sociedad civil, el Gobierno siempre ha dicho que la participación de este actor en la mesa debe ser limitada: la negociación la hace exclusivamente el gobierno y la guerrilla. El papel de la sociedad civil y de los demás actores por fuera de la Mesa está en la tercera fase de implementación de lo acordado. Donde la sociedad civil, partidos políticos, Congreso<sup>11</sup> y organismos de control estarán responsabilizados de garantizar y verificar el cumplimiento de lo pactado.

---

10 El poder Legislativo colombiano también ha buscado crear espacios para que se dé una comunicación entre la sociedad civil y la Mesa teniendo como mediador al Congreso de la República. Para ello ha fortalecido las ya creadas comisiones de paz del Congreso para que realizara una serie de mesas regionales donde se discutan y presenten sus aportes.

11 Trabajo en el que igualmente han participado otros actores como el Congreso de la República con su Comisión de Paz. En el Comunicado conjunto No. 7 del 9 de diciembre de 2012, la Mesa agradece a esta Comisión “su compromiso con la mesa de conversaciones debatiendo en foros las propuestas con las que la sociedad civil ha participado”.

### **C. El desarrollo de las negociaciones y de la agenda**

La agenda, aunque éste es un tema sustantivo, es importante nombrarla en lo procedimental, pues “la existencia del “Acuerdo General” ha permitido el funcionamiento de la mesa y el avance del proceso” (González, 2013, pág. 21). El actual proceso, como se ha dicho, se caracteriza por tener una agenda precisa y acotada: se pasó de 12 puntos que se tenían en El Caguan a cinco en La Habana. Es decir, se sintetizó la agenda; se pasó de temas difusos y muy complejos como “una revisión de la estructura económica y política del Estado”, cruzando por una reformulación de la deuda externa y los tratados internacionales, a una discusión sobre el desarrollo agrario o las víctimas. Es una agenda que busca hacer algunas reformas y no cambiar a la institucionalidad colombiana. Se negocian asuntos concretos y de bajos costos, asuntos que, según González (2013, pág. 19), “no implique grandes costos en cuento a cambios en el modelo económico o el estructura de poder político”, si se compara los costos en que se incurrirá en comparación con los beneficios que se obtendrán en términos de seguridad: las inversiones.

La agenda está compuesta por cinco puntos, además del tema de la refrendación de lo acordado: dos históricos (el tema agrario y la participación política) y otros recientes como las drogas ilícitas, las víctimas y el fin del conflicto. El 18 de octubre 2012, el Gobierno de Colombia y las Farc-ep pactaron en Oslo la agenda del diálogo donde el primer punto a tratar será el problema de la tierra (el orden de los otros temas sería acordado en la Mesa de Negociación) (Comunicado Conjunto No 3 del

18 de octubre de 2012). La elección de este primer tema fue un acierto pues se acoge y discute de inmediato el tema de interés histórico de las Farc-ep y además es un tema que se venía trabajando desde el Ministerio de Agricultura, lo que hace que las dos partes tuvieran avances importantes (Semana, 2012, pág. 29). En esta misma línea, el gráfico 3 busca ilustrar cíclicamente la segunda fase del proceso de paz, incluidos el tema de participación política y el narcotráfico.

El primer tema comenzó su discusión el 19 de noviembre de 2012 y se extendió hasta el 26 mayo de 2013 donde se presentó el acuerdo parcial al que se había llegado entre las partes sobre el primer punto de la agenda, llamado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” (Comunicado Conjunto No. 16). Luego, como segunda prioridad, el 1 de julio de 2013, se inicia el segundo punto sobre la participación política. En este tema también se llegó a un acuerdo parcial el 6 de noviembre de 2013, culminando el decimosexto ciclo de diálogos, y puesto a luz pública en el Comunicado conjunto No 27. Un tema donde se delineó lo que sería la participación de la guerrilla de las FARC-EP cuando este grupo, una vez que firmen la paz, abandone las armas y se reincorporen al sistema político colombiano. Ambos acuerdos no tienen ninguna validez, pues el acuerdo inicial es “Nada queda acordado hasta que todo esté acordado”. Lo que quiere decir, en palabras de los delegados que “los acuerdos que hemos ido construyendo, están condicionados a que llegemos a un acuerdo sobre la totalidad de la Agenda y, también, que en la medida en que se avance en la discusión se puedan ajustar y complementar los acuerdos sobre cada uno de los sub puntos” (Comunicado Conjunto No. 16).

Lo que se sabe es que quedan tres puntos pendientes por discutir en la agenda, además del mecanismo de refrendación de un eventual acuerdo que ponga fin al conflicto: las drogas, el abandono de las armas y reparación de las víctimas. Se acordó que el orden de la discusión de los puntos se discute en el proceso. Sin embargo el tema que sigue en la discusión es las drogas, y el último será el del fin del conflicto.

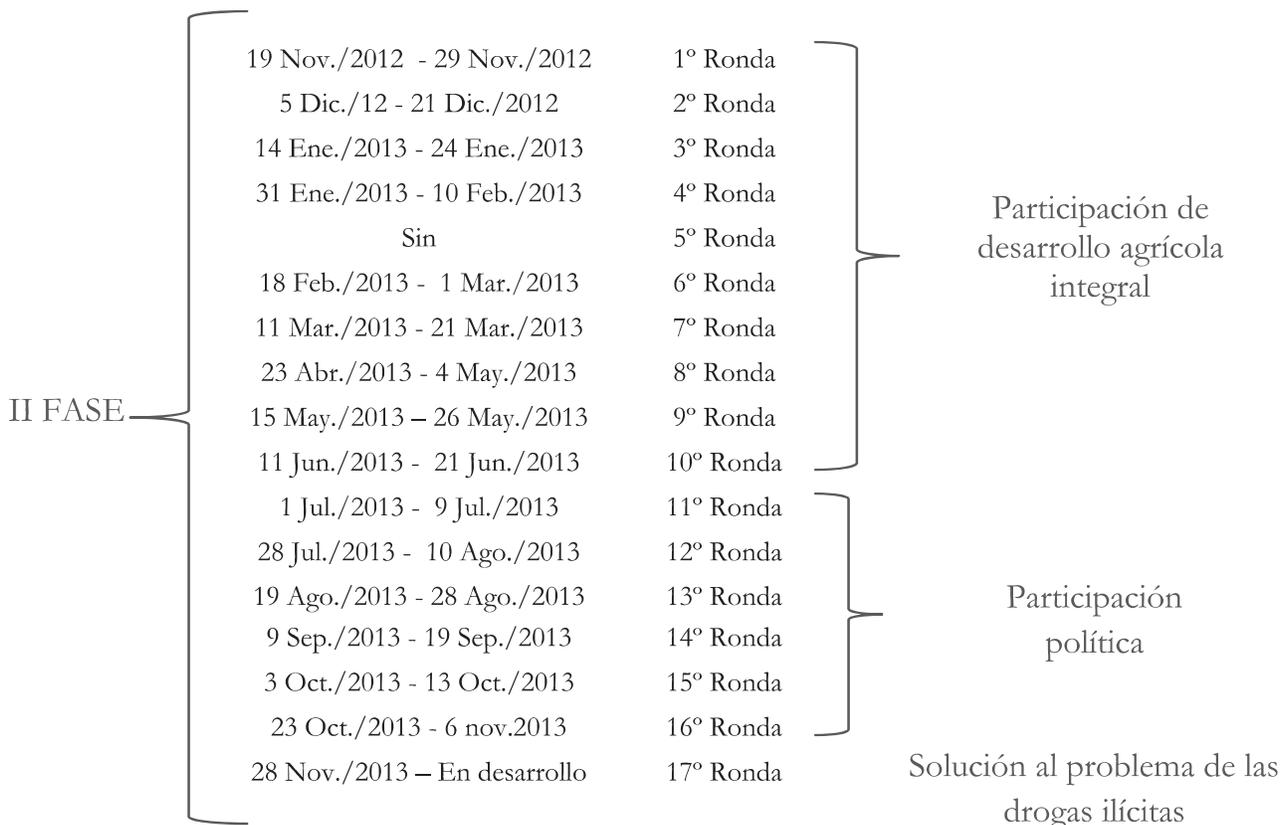


Gráfico 3. Rondas de negociación en la segunda fase del proceso de paz

### III. Conclusiones y aspectos críticos en lo procedimental

La intención del artículo ha sido el de llamar la atención sobre la importancia que tiene la discusión de los temas procedimentales en los acuerdos de paz. Presentó y discutió este tema como otro que requiere ser considerado con semejante responsabilidad e importancia a los asuntos sustantivos y operativos. Se argumentó como este aspecto ha permitido el desenvolvimiento del actual proceso de paz de manera clara y sin muchos contratiempos. Y como las mismas delegaciones de negociadores han dicho: “las conversaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP han transcurrido en un ambiente de respeto y espíritu constructivo” (Comunicado conjunto No. 8). En síntesis, el actual proceso ha confirmado que lo procedimental es fundamental.

Como son muchos los asuntos presentados y discutidos en el artículo sobre lo procedimental (las reglas de juego del proceso de paz), aquí se quieren resal-

tar algunos que diferencian el actual proceso de otros tanto con las FARC-EP como con otras agrupaciones guerrilleras: 1) Una división del proceso por fases, la primera exploratoria, la segunda de negociación y la tercer de refrendación e implementación; 2) se realizó una primera fase discreta, con acercamientos en el exterior y una fase de negociaciones también por fuera del país (sin concesiones territoriales); 3) los facilitadores internacionales elegidos tienen legitimidad para ambas partes en la Mesa (FARC-EP y Gobierno); 4) se diseñó y aprobó una agenda precisa en temas a negociar y las discusiones de la agenda se circunscriben sólo a los puntos acordados; 5) las personas delegadas tanto por el Gobierno como la guerrilla tienen altas cualidades y capacidades para negociar, son personas con mucha experiencia en negociación; 6) Hay una disposición de las partes de manera explícita de poner fin al conflicto armado; 7) se ha logrado blindar el proceso de la participación de los medios de comunicación: característica que señala gran prudencia en el proceso.

Hasta el momento, a pesar de las críticas, el proceso marcha bien. Lo procedimental ha contribuido considerablemente a que las negociaciones marchen por buen camino, ya que gracias a la precisión y claridad en las reglas de juego, este cuarto intento de paz con las FARC-EP ha sido el que más ha avanzado comparado con los tres anteriores, pues ya se ha abarcado cerca de la mitad de la agenda de negociación. El tema que mayores retrasos y críticas ha tenido ha sido lo sustantivo: la discusión de los puntos de la agenda, a pesar de ser limitados, ha tenido un efecto tanto en la Mesa como por fuera. El tema agrario,

por ejemplo, el cual se pensaba era fácil de abordar ya que se tenía conocimiento de lo que pretendía la guerrilla y el gobierno tenía una propuesta de *Ley de desarrollo agrario integral*, no se ha podido evacuar en su totalidad. A abril de 2013 asuntos como las zonas de reserva campesina, el límite a la frontera agrícola y el diseño de una nueva política de desarrollo agrario integral han sido temas muy controversiales. Lo mismo ha pasado con la participación política y, posiblemente ocurrirá con el tema de las drogas. Sobre estos temas hay muchos intereses en el país y entre ellos unos diametralmente opuestos.

El reto que se avecina es grande, hay que finalizar la discusión de la agenda y poner por escrito el acuerdo final. Luego vendrá la tercera fase, en ella habrá que ratificar por la ciudadanía lo acordado e implementar lo refrendado. En esa otra fase lo procedimental, de nuevo, vendrá a discusión y, como es un tema de interés nacional donde participará mucha gente en el debate, la discusión sobre lo procedimental podrá complejizarse, además porque esta etapa es la más larga. Entre los temas procedimentales que habrá que discutir muy bien estarán los mecanismos de refrendación que se elegirá (Valencia, 2013, pág. 11); la forma como se dará el acompañamiento de la comunidad internacional en la implementación (se pasará de garante y acompañante a inversor, vigilante u otras figuras más activas); los sistemas de implementación y el cronograma; las reglas para las comisiones de seguimiento y verificación y los mecanismos de resolución de diferencias; y el origen de los recursos y su utilización. En definitiva tendrá que pensarse y aplicarse en esta etapa un conjunto de normas nuevas para toda una sociedad, a pesar de que el acuerdo sólo sea con el grupo guerrillero desmovilizado.

En conclusión, se tienen grandes retos, en especial para los actores que tienen la batuta de la paz. Estos deberán recoger las ideas que les llegan desde afuera y combinarlas con sus pretensiones. Ellos deben comprender que las decisiones que toman afectarán, de llegarse a un acuerdo, a toda la sociedad. En este sentido es necesario que entre los negociadores se defiendan el principio de la democracia y de considerar a todas las partes en las decisiones que toman. Así, la tercera fase podría realizarse sin muchas dificultades, entre ellas, la participación política de las FARC-EP.

## Bibliografía

- Bejarano, J. A. (1995). *Una agenda para la paz: Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- De la Calle, H. (26 mayo de 2013). *Declaración del jefe negociador del Gobierno Nacional en La Habana, Cuba*. La Habana.
- Delegaciones del Gobierno y las FARC-EP. (Septiembre 19 de 2013). *Comunicado conjunto No 24*.
- EFE. (26 de Febrero de 2012). Farc anuncian renuncia al secuestro y libertad para sus últimos rehenes. *El Mundo*, pág. 1. Obtenido de [http://www.elmundo.com/movil/noticia\\_detalle.php?id=193633&](http://www.elmundo.com/movil/noticia_detalle.php?id=193633&)
- Farc-ep, E. M. (29 de Febrero de 2000). *Ley 002: Sobre la Tributación*. Obtenido de Bloques Iván Ríos y Martín Cabellero de las FARC: <http://resistencia-colombia.org/farc-ep/documentos/160-ley-002-sobre-la-tributacion>
- Fisas, V. (1987). *Introducción al estudio de la paz y los conflictos*. Barcelona: Lerna.
- Fisas, V. (2004). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paídos Ibérica.
- Fisas, V. (2010). *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria editorial / escola de Cultura de Pau, UAB.
- Fisher, R., & Ury, W. (1990). *Obtenga el sí. El arte de negociar sin ceder*. México D. F.: Compañía Editorial Continental.
- García, M. (1992). *De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de paz*. Bogotá: Cinep.
- Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo. (2012). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Obtenido de Ideas para la paz: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/09/Acuerdo-general-para-la-terminaci%C3%B3n-del-conflicto-y-la-construcci%C3%B3n-de-una-paz-estable-y-duradera1.pdf>
- Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, F.-E. (2013). *Primer Informe Conjunto de la Mesa de Con-*

*versaciones entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP. La Habana. Recuperado el 21 de Junio de 2013, de <http://www.eltiempo.com/politica/ARCHIVO/ARCHIVO-12887284-0.pdf>*

Gonzalez, C. (2013). En La Habana: el laberinto con salida. En C. Gonzalez, *Conversaciones en La Habana: Claves para construir la paz* (págs. 15-54). Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Harto de Vera, F. (2005). *Investigación para la paz y resolución de conflictos*. Barcelona: Tirant Lo Blanch.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Semana. (20 de Agosto de 2012). “Yo no soy el hombre de la paz”, p. 39. *Semana*,(1581), 38-39.

Semana. (15 de Octubre de 2012). Así será la negociación. *Semana*(1589), 28-32.

Semana. (17 de septiembre de 2012). Los dialécticos. *Semana*(1585), 38.

Semana. (3 de septiembre de 2012). Secretos de la negociación. *Semana*(1583), 28-30.

Semana. (3 de septiembre de 2012). Secretos de la negociación. *Semana*(1583), 28-30.

Valencia, G. (enero-junio de 2012). Presentación. Sección temática: Negociar la paz: historia, enfoques y aplicaciones para Colombia. *Estudios Políticos*(40), 145-148.

Valencia, G. (5 de Noviembre de 2013). El proceso de paz es incompatible con las prisas y la lógica electoral. (S. d. Comunicaciones, Ed.) *Alma Mater*, pág. 21. Obtenido de [http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/Programas/alma\\_Mater/secciones/analisis](http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/Programas/alma_Mater/secciones/analisis)

Valencia, G. (5 de agosto de 2013). En discusión mecanismos para refrendar los acuerdos de paz. *Alma Mater*, pág. 11.

Valencia, G., Gutiérrez, A., & Johansson, S. (2012). Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada. *Estudios Políticos*(40), 149-174.



---

“Cortesía del Concurso Latinoamericano de Fotografía Documental  
Los Trabajos y los Días-Escuela Nacional Sindical”

**Título:** Os mutilados do sisal 4

**Autor:** Marcelo Buainain

**País:** BRASIL