

.....

**Karen Lorena Mora Forero.** Abogada y magíster egresada de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Colombia en convenio con la Università Degli Studi di Salerno. Sus intereses se inclinan hacia los temas de resolución de conflictos, construcción de paz y desarrollo.

Contacto: [lorenamoraforero@gmail.com](mailto:lorenamoraforero@gmail.com)

.....

# **FACTORES QUE OBSTACULIZAN Y FAVORECEN UN PROCESO DE PAZ MEDIANTE NEGOCIACIÓN, A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE EL SALVADOR Y EL CAGUÁN**

**Karen Lorena Mora Forero**

*Universidad Católica de Colombia*

## **OBSTACULATING AND HELPING FACTORS FOR A PEACE PROCESS THROUGH NEGOTIATION FROM THE EL SALVADOR AND CAGUAN EXPERIENCE**

DOI: 1017450/160203

Fecha de recepción 23 de marzo de 2016; fecha de aceptación 27 de mayo. El artículo es fruto de un proyecto de investigación desarrollado en el programa de Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Colombia en convenio con la Università Degli Studi di Salerno.

## **Resumen**

En el presente artículo la autora establece, define, clasifica y analiza los factores favorecedores y obstaculizadores que se pueden presentar en un proceso de paz latinoamericano, con base en la experiencia de los procesos de paz adelantados en El Salvador y en el Caguán en Colombia. Analiza el fenómeno de los “fracasos y éxitos” de un proceso de paz y expone la necesidad en Latinoamérica de llevar a cabo negociaciones que tengan como base la transformación, prevención y erradicación del conflicto, con miras a la construcción de paz.

## **Palabras clave**

Proceso de paz, construcción de paz, negociación de paz, conflicto, factores obstaculizadores y favorecedores.

## **Abstract**

In the present article the author establishes, defines, classifies and analyzes the factors that could be present in the Latin American peace process, based on the experience of the peace process in El Salvador and the Caguán, Colombia. Analyses about the phenomenon of the “failures” or “successes” of the peace process, and shows the necessity in Latin America to carry out peace negotiations that should search the transformation, preservation and eradication of the conflict looking for the peacebuilding.

## **Keywords**

Peace process, peacebuilding, negotiation of peace, conflict, obstructive and becoming factor.

## Introducción

Muchos pueden ser los factores que obstaculicen y/o favorezcan un proceso de paz, dependiendo del conflicto que se analice, sin embargo, en los procesos latinoamericanos hay algunos que resultan comunes y que están determinados por el concepto de paz bajo el cual se adelantan las negociaciones. Una común clasificación y definición de los factores en mención –elemento que a la fecha no se encuentra en la doctrina de solución de conflictos– resulta pertinente al momento de adelantar un proceso de paz, pues, al tenerlos en cuenta, no solo se podrá diseñar una adecuada estrategia de negociación, que permitirá que los diálogos de paz lleguen a buen término, sino que será una guía crítica para quienes observan tal proceso.

Se evidencia que las negociaciones de paz en el contexto latinoamericano no buscan transformar, erradicar y prevenir un conflicto bélico, tal y como lo sugieren los postulados desarrollados por las teorías de *peacemaking*, *peacebuilding* y *peacekeeping* propuestas principalmente por Galtung. Dichas teorías ayudan a evitar la mutación de un conflicto y las llamadas “ceremonias de paz”, y permiten un posconflicto que incluya aspectos tales como relación entre lo urbano y lo rural. Resulta, entonces, pertinente analizar si, a lo que se llama proceso de paz exitoso, en el fondo lo es, como sucede en el de El Salvador, y si el mero cumplimiento de requisitos teóricos ayuda a que un proceso de estos sea efectivo, como lo es en el caso del Caguán en Colombia.

Ahora bien, llegar a determinar, clasificar y analizar los factores obstaculizadores y/o favorecedores de un proceso de paz depende de la teoría que se aborde para estudiar la solución de un conflicto. Estas teorías pueden ser la de Galtung y la violencia estructural, la de Collier con la tesis de la avaricia y los reclamos, la de la economía del conflicto de Richani, la de los saboteadores de Stedman, y las de los estudios sobre negociación de paz realizados por Bejarano, Wallensteen y Carlo Nasi<sup>1</sup>. Cada autor establece una serie de factores que inciden en un proceso de paz mediante negociación.

Por otro lado, el concepto de paz bajo el cual se adelante este proceso interfiere al momento de determinar los factores, a decir verdad: si se tiene el concepto de paz como cese de hostilidades, desmovilización, desmilitarización (que para efectos del presente

---

1. Ver al respecto: C. Nasi, *Cuando callan los fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*, Norma, Bogotá, 2007. S. Stedman, “Spoiler problems in peace processes”, en *International Security*, 22, 2, 1997. N. Richani, *Systems of violence: The political economy of war and peace in Colombia*, State University of New York Press, Albany, 2002. P. Collier et al., *Guerra Civil y políticas de desarrollo*, Alfaomega-Banco Mundial, Bogotá, 2004. P. Wallensteen, *Understanding conflict resolution: war, peace, and the global system*, Sage, London, 2007. J. Galtung et al., *Searching for peace, The Road to Transcend*, Sterling, VA/Pluto Press, London, 2002.

escrito será denominado *concepto 1*), el proceso de paz será encaminado a una negociación de cese al fuego, garantías, derechos del desmovilizado y desmilitarización. Si, por el contrario, está basado en el concepto de prevención, transformación y solución del conflicto –con base en la teoría de *peacemaking*– (denominado *concepto 2* en este escrito), el proceso en su agenda de negociación buscará solucionar el conflicto con tácticas y propuestas para erradicarlo, prevenirlo y transformarlo, con tareas y compromisos por parte de cada actor para implementar, así, la ejecución de lo que se pactó, y servirá de base para el posconflicto.

## **Clasificación y determinación de los factores**

La experiencia de las negociaciones en el Caguán y en El Salvador permite clasificar los factores para el contexto latinoamericano en:

- Los propios de la negociación: son aquellos que dependen de cómo se adelante la negociación, esto es, su objetivo, agenda, actores, circunstancias militares en que se encuentra el conflicto, grado de apoyo de la población civil, intervención de terceros.
- Los externos al proceso de la negociación: son aquellos que, en última instancia, originaron el conflicto y sus consecuencias latentes, esto es, los que tienen que ver con la ideología, el cese de hostilidades, la política de gobierno, su visión de paz, de conflicto.
- Los mixtos: son aquellos que se originan en el conflicto y en la negociación, esto es, los saboteadores, las incompatibilidades entre actores, formas de negociación, tipos de negociación.

Así mismo, permite determinar qué son factores obstaculizadores en un proceso de paz en el contexto latinoamericano:

1. Las incompatibilidades entre los actores negociadores.
2. La falta de un objetivo específico en la negociación.
3. La no garantía de una reinserción, en el sentido de una vida estable y de no persecución.

Y son factores favorecedores de un proceso de paz en el contexto latinoamericano:

1. Una estrategia adecuada de negociación.
2. El cese de hostilidades y de actos delictivos.
3. La política interna del Gobierno encaminada al diálogo.

## Definición de los factores

### Factores obstaculizadores

Las incompatibilidades entre los actores negociadores

Las incompatibilidades se presentan en el interior de la agenda sustancial de los procesos de paz —y sin llegar a definir las como un objeto determinado— son aquellos aspectos por los que los grupos intervinientes en la negociación consideran necesario hacer la paz, y aquellos por los que estarían dispuestos a ir a la guerra.

Cuando las incompatibilidades son superadas en la negociación, se está encaminando el proceso hacia la formación de paz; al respecto, Bejarano<sup>2</sup> menciona que la formación de la paz es un proceso destinado a superar las incompatibilidades, y sostiene que las acciones que una parte considera constructivas la otra las considera hostiles, de ahí que el no superarlas generaría un obstáculo al avance del proceso de paz y, por tanto, lo pondría en riesgo.

Por ello, para superar las incompatibilidades es menester abordar temas sobre la extensión territorial, entendida como una autonomía al federalismo; la capacidad militar, siendo esta una desmonopolización de la circulación de poderes (evidenciada en las elecciones); el principio de legitimidad, referente a la circulación de poder (de la llamada democratización); y la cuestión económica social, encaminada a la redistribución de la riqueza.

---

2. J. Bejarano, *Una agenda para la paz. Aproximación desde la teoría de resolución de conflictos*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1995.

La no garantía de una reinserción, en el sentido de una vida estable y de no persecución

Uno de los problemas de que la guerra continúe es la falta de garantía de la incorporación a la vida civil del desmovilizado; toda vez que al sufrir persecución, ya sea por el grupo al que perteneció o por el mismo Gobierno, no abandona las armas y continúa en la lucha. Un proceso de paz será efectivo cuando lleve implícita la desmovilización e incorporación a la vida civil, por ello es necesario brindar garantías en la incorporación a la hora de negociar, no sin antes mencionar que bajo dicho postulado no se pueden olvidar los actos cometidos por los mismos, debido a que ello generaría impunidad y el proceso de paz se convertiría en la catapulta de las concesiones de privilegios políticos para quienes afectaron gravemente a la sociedad con sus actos delictuales.

Sin embargo, la sola desmovilización e incorporación a la vida civil es insuficiente, este factor debe ser acompañado de la transformación de las estructuras de poder, debido a que si no son transformadas, los desmovilizados continuarán en el futuro con sus actos ilícitos. Un ejemplo claro de esto fue el primer proceso de paz, el de Gustavo Rojas Pinilla, donde se hizo un llamado a las guerrillas liberales al cese al fuego, dicho proceso no fue próspero porque, aunque hubo desmovilización e incorporación a la vida civil, no transformaron las estructuras del poder.

Por ello, la negociación debe dejar un precedente de cómo se efectuará la transformación en la estructura del poder (esa transformación se debe a una lucha ideológica)<sup>3</sup>, la desmovilización y la incorporación a la vida civil, en donde se establezca la garantía de que los desmovilizados no serán asesinados y tendrán una vida normal.

La falta de un objetivo específico en la negociación

El objeto de la negociación depende del concepto de paz que se tenga, las negociaciones se deberían encaminar a una construcción de paz. Si se entiende paz como ausencia de violencia, las negociaciones serán encaminadas a un mero cese de fuego, o desmovilización y desmilitarización, sin solucionar el problema o el conflicto que originó la

---

3. Las FARC a lo largo de su discurso han sostenido que su lucha es y sigue siendo ideológica, sin embargo, se ve cómo los hechos desvirtúan sus palabras cuando ellas se financian de la ilicitud, lo que genera las siguientes preguntas: ¿Hasta qué punto es viable que un grupo alzado en armas –sin importar su origen de lucha– acuda a la ilicitud, al tráfico de estupefacientes, a secuestros, a hurtos, a la implementación de menores en sus filas de combatientes, a la violación de derechos humanos?, ¿ello hace parte de su lucha por una ideología?, ¿o ya se desvirtuó tanto la lucha que ya no es por ideología, sino por poder?

violencia; en cambio, si se encamina el objeto de las negociaciones bajo el postulado de conservación de paz, esta tendrá otro rumbo y de ello depende que se conozca el origen del conflicto, al respecto Benavides expresa: “Cuando el conflicto surge se busca identificar las causas con el fin de resolverlo (*peacemaking*), para implementar los acuerdos se propone desarrollar tareas de conservación de la paz (*peacekeeping*) y tareas de paz (*peacebuilding*)”<sup>4</sup>.

Ahora bien, tomando los postulados de Galtung<sup>5</sup> de construcción de paz, estas negociaciones deben buscar la eliminación de violencia cultural y estructural (es decir, la búsqueda de la satisfacción de necesidades –seguridad humana–, que en otros términos es necesidad de supervivencia, libertad, bienestar, identidad). De esta manera, el objeto y, por ende, las negociaciones serán encaminadas no solo a ocasionar una transformación institucional, sino también una transformación de las relaciones y de las estructuras que originaron los conflictos, tal y como lo menciona Lederach<sup>6</sup>.

Esto conduce a que el objeto de la negociación de un proceso de paz enfocado a la construcción de paz y prevención abra un camino positivo al posconflicto, pues no se trata de eliminar la violencia directa, sino de construir bases sólidas para eliminar la violencia estructural y la violencia simbólica, permitiéndose que las negociaciones sean la base de un posconflicto efectivo, donde se garanticen patrones mínimos de prevención de la aparición de nuevos grupos alzados en armas y, con ello, de otro conflicto armado.

Benavides indica que la negociación debe analizar las variaciones del conflicto en cuanto a su intensidad, correlación de fuerzas y agendas estratégicas<sup>7</sup>; de esta manera, el objeto de las negociaciones afectará la agenda. No obstante, con frecuencia las agendas de los actores son rígidas y desatendidas, toda vez que no obedecen al balance de incompatibilidades<sup>8</sup>, celebrándose lo que llamó William Ramírez “ceremonias de paz”<sup>9</sup> debido a que ni el objeto, ni la negociación, ni la agenda van encaminados a erradicar las causas que generaron el conflicto armado, a una transformación de instituciones que garanticen la conservación de la paz y al establecimiento de tareas de paz.

Entonces, la falta de un objeto específico –dependiendo del tipo de paz al que se quiere llegar– interfiere en el avance del proceso de paz si se busca desmilitarización o si

4. F. Benavides y A. Ospina, *El largo Camino hacia la paz, Procesos de paz e iniciativas de paz en Colombia y en Ecuador*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, vol. IV, p. 43.

5. J. Galtung, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución*, Beakez, Bilbao, 1998.

6. J. Lederach, *The Little Book of Conflict Transformation*, Good Books, Lancaster, 2003.

7. F. Benavides y A. Ospina, *El largo Camino hacia la paz, Procesos de paz e iniciativas de paz en Colombia y en Ecuador*, pp. 85-86.

8. Respecto al tema de incompatibilidades, en Colombia radican en el desacuerdo que se presenta entre los actores de la mesa de negociación respecto de los temas de: territorio, capacidad militar, legitimidad, tema económico-militar.

9. W. Ramírez, “Las nuevas ceremonias de la paz”, en *Revista Análisis Político*, 14, septiembre-diciembre, 1991.

se busca la construcción de esta, en ambos cuando el objeto no se establece, y sumado a ello lo afectan las incompatibilidades que se puedan presentar entre los niveles de negociación, se constituye un factor que obstaculiza el proceso de paz.

## Factores favorecedores

### Una estrategia adecuada de negociación

La negociación es una cesión de derechos en pro de solucionar un conflicto. En la medida en que los actores lleguen con una estrategia de negociación y con las propuestas para su “cesión de derechos”, se producirá un avance en el proceso de paz. Sin embargo, la elección de una estrategia adecuada requiere varios puntos que deben analizarse a la hora de escoger una adecuada estrategia, García-Durán<sup>10</sup> los menciona:

1) La determinación del tipo de saboteador y de los obstáculos que otras partes introducen dentro del proceso.

2) Para diagnosticar la situación, es preciso eliminar los prejuicios organizacionales que les impiden ver con claridad la realidad.

3) La implementación de una estrategia adecuada y exitosa depende de la habilidad de quienes custodian la paz de crear una coalición externa para la paz, también depende de los recursos que la coalición trae y del consenso que sea capaz de crear alrededor de la legitimidad de las demandas de los saboteadores y de sus comportamientos.

De esta manera, en la medida en que se determinen los posibles saboteadores del proceso, se eliminen los prejuicios del proceso de paz, se realice una coalición que proteja el proceso, este no tendrá impedimentos para su firma. Ahora, los negociadores cumplen un papel muy importante, pues ellos son quienes pueden obstaculizar o favorecer el proceso. Por ello, tomando la idea de Nasi, el éxito de la estrategia depende de quienes sean los negociadores de las partes y las estrategias utilizadas para avanzar en sus agendas dentro de la mesa de negociación.

### El cese de hostilidades y de actos delictivos

Ahora bien, si está ligado a la ilegalidad (llámese tráfico de estupefacientes, secuestro, lavado de activos), se debe ayudar a desmontar dichos grupos organizados en la

---

10. M. García-Durán, *De la Uribe a Tlaxcala – Procesos de paz*, CINER, Bogotá, 1992.

negociación con miras a que se constituya en un proyecto radical orientado a la paz y prevención, dado que de nada sirve llegar a un acuerdo y que, por otro lado, sigan surgiendo hechos que no garantizan la paz.

El no cese de las actividades hostiles por parte del grupo alzado en armas, la no ruptura con el narcotráfico y la ilicitud, y la falta de participación social y civil en las negociaciones son factores que repercuten y obstaculizan un proceso de paz, por ende, la negociación. Socorro Ramírez<sup>11</sup> indica que cuando hay actores enfrentados militarmente, para que el proceso de paz no sea obstaculizado se debe tener voluntad de paz, de ahí que exista una estrecha relación entre paz, seguridad y desarrollo.

Una política interna del Gobierno encaminada al diálogo

Dependiendo del modelo de negociación<sup>12</sup> con la que el Gobierno enfrente el proceso de paz, su política interna de diálogo estará determinada por:

- Si se tiene un *modelo de negociación militarista*, se tendrá la concepción de un enemigo interno que forma parte de una conspiración comunista para tomar el poder, y las Fuerzas Armadas son las encargadas de librar la guerra contra la subversión, siendo la represión la única medida para solucionar el conflicto. Por esta razón, para el Gobierno las amnistías son un favor, en dichas concepciones los diálogos serán muy hostiles debido a que consideraría al grupo alzado como enemigo, y los diálogos podrían fracasar debido a que, si el grupo alzado en armas no se “rinde”, sino que busca un reconocimiento político, jamás entrará en consenso con el Gobierno en las negociaciones.
- Si se tiene un *modelo de negociación político*, se realiza la negociación bajo el reconocimiento de las causas sociales del conflicto y se establecen programas para solucionarlos; en dicha negociación los grupos alzados en armas tienen un reconocimiento político y las amnistías e indultos son actores en la misma, se tiene un alto compromiso con el diálogo, y en su objetivo estará el desarme, desmovilización y reinserción de los grupos armados.

---

11. S. Ramírez, L. Restrepo, *Actores en conflicto por la paz, El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*, CINEP-Siglo XXI, Bogotá, 1989.

12. F. Benavides, A. Ospina, *El largo Camino hacia la paz, Procesos de paz e iniciativas de paz en Colombia y en Ecuador*, p. 123.

- Si se tiene un *modelo de negociación tecnocrático*, la negociación estará encaminada al reconocimiento de la pobreza como causa del conflicto y los grupos alzados en armas son tenidos por delincuentes; de esta manera, el diálogo irá encaminado únicamente a la desmovilización del grupo guerrillero y la política social será el motor de la pacificación del Estado. Así las cosas, la negociación puede ser un obstáculo en la medida en que el grupo armado busque reconocimiento político.
- Y por último, si se tiene un *modelo de negociación político-militar*, la negociación se dirige a la admisión de causas del conflicto, se reconoce la legitimidad de la lucha guerrillera, otorgándose un reconocimiento político al grupo alzado en armas siempre y cuando se acojan a lo establecido por el Gobierno, el indulto se convierte en un instrumento de la negociación.

Adicional a ello, tanto el diálogo como la misma negociación es una estrategia de paz, y la política social no va encaminada a superar el conflicto, razón por la cual será favorecedor este tipo concepción del proceso de paz si el grupo guerrillero se acopla a las ofertas de carácter político que se le planteen, pues de lo contrario sería tratado como delincuente y ello obstaculizaría el proceso. En tal sentido, este factor será favorecedor en la medida en que el modelo de negociación que adelante el Gobierno congenie y empatice con el del grupo armado.

## **El comportamiento de los factores en cada proceso de paz**

### **En los factores obstaculizadores**

Las incompatibilidades entre los actores negociadores

Este es un factor que se refleja mucho en el Caguán, debido a que siempre se presentaron desacuerdos en cuanto a la legitimidad de las armas –quién, dónde y cuándo usarlas–, aunque en la mesa se establecía cese al fuego, nunca se ejecutaba en estricto sentido, lo que también demostró la lucha del poder por el acceso a las armas, a tal punto que tanto el Gobierno como las FARC adquirirían cada vez más armamento militar; y aunque se pensó en no excluir de los diálogos a varios sectores de la población, su participación no fue efectiva ni incidió en la prevención del fracaso o de las suspensiones.

Por otro lado, las reglas del juego de la negociación no eran convenientes y por esa razón se paralizaba el proceso de paz.

Al analizar este factor en El Salvador, se encuentra que allí se superaron las incompatibilidades, no se registró que tanto el Gobierno como el FML hubieran comprado más armamento o continuado con los actos delictivos, tampoco se excluyó a la sociedad, sino que se reconoció con la creación de la COPAZ, una organización donde la sociedad civil participaba. Por ello, este factor determina el fracaso de la negociación si no se presenta un acuerdo en las materias mencionadas.

La falta de un objetivo específico en la negociación

Tanto en El Salvador como en el Caguán, el concepto de paz que se manejó fue el concepto 1, por ende, tanto los obstáculos como los aspectos favorecedores dependieron de dicho concepto; a decir verdad, cuando no existió acuerdo en la desmilitarización de una zona, el cese a los actos hostiles, la desmovilización y la reinserción de los grupos alzados en armas, el proceso fracasó (caso Caguán) y cuando se respetó y cumplió el acuerdo en dichos temas, el proceso terminó en una firma (caso El Salvador).

La no garantía de una reinserción, en el sentido de una vida estable y sin persecución

Este es uno de los factores que afectan negativamente un proceso, a tal punto que lo puede terminar cuando no se garantizan las condiciones mínimas de reincorporación en la vida civil, pero en la medida en que se pacten beneficios, el proceso avanzará hacia la firma. En El Salvador se creó todo un programa por fechas para la desmovilización de cada guerrillero; en la medida en que se concedían amnistías, se garantizaba la vida civil del combatiente, por lo que no tendría que enfrentar una condena y gozaría de los plenos derechos políticos; además de esto, al poder elegir y ser elegido se garantizaba que no sería víctima de persecuciones, debido a que no habrían enemigos de quienes huir, constituyéndose todos en parte del cuerpo colegiado para elegir. Este factor, además de determinar el proceso de paz, generó su avance; situación que no se puede analizar en el Caguán, debido a que ni siquiera llegó a este punto en la agenda de negociación.

## Factores Favorecedores

### Una estrategia adecuada de negociación

Partiendo de la base de que para establecer una adecuada estrategia de negociación deben determinarse los posibles saboteadores del proceso, la eliminación de los prejuicios del proceso de paz y configurar una coalición que proteja el proceso, se ve cómo dichos aspectos se cumplieron en El Salvador. Ello se evidencia en algunas de las reuniones de los diálogos, pues se negoció la forma en la que el proceso iba a ser llevado, esto es, con transparencia, verdad, reparación, entre otros aspectos, pero lo que se resalta son los acuerdos para que no presentara obstáculos. De esta manera, al llevarse a cabo dichos acuerdos, no solo se permitió el avance del proceso de paz, sino que se vislumbraron los posibles temas objeto de la negociación.

Ahora, la negociación consistió en la cesión de derechos en algo, la solución a los posibles obstáculos, el planteamiento de propuestas, y el Gobierno de El Salvador abarcó estos ítems hasta llegar con “la oferta” de amnistías a cambio del cese de hostilidades, desmovilización, reinserción y reparación de las víctimas. Si no se hubiera tenido en cuenta este punto al momento de los diálogos, muy seguramente el proceso de paz de El Salvador hubiera fracasado.

Con respecto al Caguán, las soluciones a los futuros obstáculos no se realizaron, por ende, la misma agenda fue muchas veces suspendida y, al momento de proponer ofertas que implicaran una negociación, no se llegaba a ningún acuerdo, siendo el grupo alzado en armas el que “congelaba” los diálogos o el Gobierno, a lo que se le sumaba la continuidad en las acciones ilícitas más enfáticamente homicidios y secuestro. En consecuencia, se demuestra la razón por la cual el factor de una estrategia adecuada de negociación es determinante, no solo porque tiene estrecha relación con el concepto de paz que se adelantó, sino porque si se maneja de la forma correcta, ayuda al avance del proceso.

### El cese de hostilidades y actos delictivos

Tanto en el Caguán como en El Salvador se puede analizar este factor, siendo ambos el ejemplo opuesto en la medida que se aplique. En el caso del Caguán nunca existió un cese al fuego real ni cesaron los actos delictivos; si bien se creó una zona en la que no se iba disparar ni una sola arma, no evitó que el grupo guerrillero secuestrara y matara a una exministra o que anunciara que el cese al fuego se llevaría a cabo solo en

fechas decembrinas. Con notoriedad este factor, al no aplicarse, ocasionó el fracaso de los diálogos, el solo homicidio anunció la terminación unilateral del proceso por parte del Gobierno.

Situación contraria ocurrió en el caso de El Salvador, el FML se comprometió al cese de hostilidades y a los actos delictivos, y tal cual se prometió se cumplió, de manera que originó un ambiente propicio para las negociaciones. Por lo demás, se analiza que, en efecto, dicho factor determina el avance o el final de un proceso de paz.

La política interna del Gobierno encaminada al diálogo

Este factor se evidencia con claridad en ambos procesos, en El Salvador se adelantó de manera parcial bajo la negociación política, porque si bien se concedieron amnistías, se estableció la desmovilización y reinserción de los grupos armados, fue reconocido políticamente el grupo guerrillero y en su objeto se buscó solucionar la causa del conflicto armado salvadoreño, pero en el posconflicto no fueron solucionadas todas las causas de la violencia. Además, se encuentra que el diálogo del Gobierno tuvo como base este tipo de negociación política, razón por la que avanzó tanto, pues el FML nunca presentó objeciones a las propuestas de este.

En el caso del Caguán, se analiza que el proceso fue un intento de negociación política, se denomina “intento” porque las reuniones, al suspenderse debido a las manifestaciones públicas de congelamiento del proceso por parte del Gobierno y de las FARC, nunca se pudieron adelantar, y si bien en el objeto de la negociación se vislumbra, no se ejecutó. Por lo demás, se establece que este factor favorece el proceso de paz en la medida en que exista un acuerdo en lo “por negociar” y, por ende, determina su avance.

## **La problemática**

Las negociaciones de paz en los procesos de El Salvador y el Caguán fueron encaminadas bajo el concepto de paz de cese de hostilidades, desmilitarización, desmovilización y reinserción, noción que muy seguramente se puede presentar en países latinoamericanos, puesto que los grupos alzados en armas buscan una legitimidad en su lucha, un reconocimiento político, amnistías o indultos de sus actos, cobijados por “la lucha ideológica”.

Sumado a ello, se financian y son partícipes de actos ilícitos –como en el caso colombiano– y el Gobierno, en búsqueda de una solución, centra su política y estrategia de negociación en concesiones que, si se analizan bajo la teoría de Collier, son en el fondo beneficios que los actores están buscando y, en la medida en que la misma negociación no los brinde, serán ellos quienes paralicen y lleven al fracaso el proceso de paz.

Ahora, los procesos de paz que se adelantan bajo el concepto de paz como cese de hostilidades, desmovilización, desmilitarización, reinserción, son procesos que desconocen a las víctimas, si bien en actos protocolarios se promete su reparación, es típico ver cómo en el posconflicto no lo son. Sin embargo, en la mayoría de los países centroamericanos que adelantaron firmas de procesos de paz –que en su momento se pensó que fueron exitosos– en el posconflicto presentaron altos índices de violencia, de pobreza, de sobrepoblación, incluso mayores a los presentados en la etapa del conflicto.

Surgen, entonces, las siguientes preguntas: ¿Cómo es un adecuado posconflicto?; y si lo que se pretende es la erradicación, transformación y prevención del conflicto, ¿cómo debe adelantarse un proceso de paz con base en el concepto de paz 2 y, por consiguiente, su negociación? Al respecto, se vislumbran varias premisas, a saber:

*A) Son tres los problemas que se presentan a la hora de adelantar un proceso de paz bajo el concepto de cese al fuego, desmovilización, desmilitarización y reinserción*

El primero, el mismo proceso adelantado bajo el postulado del concepto 1 solo produce el cese al fuego y no prepara a la sociedad civil para la implantación del posconflicto, no garantiza que lo acordado se cumpla y que se elimine la violencia o se tenga paz en la región. Esto se debe a que, al no establecerse “responsabilidades”, “tareas” y “proyectos de ejecución” para el cumplimiento e implementación de políticas públicas, de lo pactado, dichos acuerdos pueden fracasar al momento de implementarse. Este caso se ve en el proceso de paz de El Salvador: aunque se firmó una reparación a las víctimas, en el posconflicto no fueron reparadas; aunque se estableció una comisión de verdad para conocer “la verdad”, esta no tuvo incidencia en el posconflicto, lo que se vio reflejado en la “justicia”, que tuvo grandes críticas por ser injusta.

El segundo problema que se origina al adelantar un proceso basado en el concepto 1 es que, al encaminarse la agenda de negociación a la desmilitarización, desmovilización y cese de hostilidades, los puntos de la agenda se basarán en llegar o intentar tener acuerdo en ello, y en el momento en que la negociación no favorezca a los actores, los mismos puntos se convertirán en obstáculos para el avance de la negociación e incluso

se puede llegar “al fracaso” del proceso de paz. La teoría de Collier de la economía del proceso de paz y de Stedman de los sabotadores indica que, si el proceso de paz no es beneficioso para las partes en términos económicos o en sus intereses, los mismos actores serán los que paralicen el proceso y lo saboteen hasta provocar su terminación.

Un ejemplo claro de lo anterior es el caso del proceso de paz en Colombia del Caguán, donde uno de los requisitos de la negociación fue la desmilitarización y el cese al fuego y hostilidades, no sin antes mencionar que fue también uno de los puntos más álgidos que no solo creó obstáculos al proceso, sino que también originó su terminación. En principio se pedía cese al fuego en los meses de fin de año, por las festividades navideñas se pidió una desmilitarización, que condujo al desarme en cuatro municipios que fueron llamados la zona cero, zona de distención, y se convirtió en el lugar de las negociaciones, además se pidió el cese a los actos ilícitos o actos hostiles. Al respecto, se deduce que todos los elementos se dieron, pero en ninguno de ellos hubo acuerdo, ni se ejecutaron de la forma correcta, lo que originó obstáculos al proceso y su terminación. Por ejemplo, el Gobierno, en vez de dejar de adquirir armas para propiciar el acuerdo de desmilitarización, aumentó su compra; por su lado, las FARC seguían cometiendo tomas militares y le solicitaban al Gobierno combatir a las AUC –o paramilitarismo–; en cuanto al cese de fuego, fue parcial; con respecto al cese de actos ilícitos y hostiles, las FARC seguían secuestrando, y solo esos hechos ocasionaron obstáculos al proceso de paz.

El tercer problema de adelantar la negociación de paz mediante el concepto 1 radica en el objeto de la agenda y de la negociación misma, que puede llegar a originarse en conceder amnistías y en realizar reformas que favorezcan a los mismos actores. Por ejemplo, se ve en el caso del proceso de El Salvador cómo sus reuniones y acuerdos se basaron en reformas agraria, a la justicia, electoral, económica, y en el compromiso del Gobierno en amnistías, a cambio del compromiso de reparar a las víctimas.

Adelantar una negociación de dicha manera obtuvo como resultado el cese del fuego, pero no generó que el problema de violencia cambiara; la violencia mutó, El Salvador tiene altos índices de inseguridad en la ciudad, sigue siendo violenta ya no en armamento y violación a los derechos humanos, sino en problemas sociales y civiles. También se ve cómo el conflicto no se erradicó ni se transformó, sino que mutó en uno peor. Por eso, si lo que realmente se quiere es paz, hay que buscar formas para que no vuelva a presentarse, ya sea bajo la teoría de la violentología, que busca mirar las causas y, conociéndolas, erradicarlas; bajo la postura del *peacemaking* de Galtung o bajo la teoría de Bejarano de conocer los obstáculos.

Independientemente del punto de vista que se quiera tomar, todos apuntan a erradicarlo, por ello se propone que la negociación del proceso de paz se adelante bajo el segundo postulado de definición de paz, puesto que si se adelanta en esos términos y en búsqueda de ello, la agenda de negociación irá encaminada a negociar la solución del conflicto con el grupo alzado en armas. Por otro lado, se buscarán planes para implementar y ejecutar lo acordado orientados al posconflicto, se establecerán fechas para su cumplimiento, se buscará negociar las políticas públicas para la prevención de nuevas formas de violencia, que las causas que lo originaron no vuelvan a presentarse, entre otros puntos propios de la construcción de paz, llegando a ser dicho proceso de paz la base para el inicio de un buen posconflicto: la implementación de lo acordado en el proceso de paz.

### *B. Determinación del éxito o fracaso de un proceso de paz*

Bajo el concepto de paz que se tenga y desde la concepción que se mire, puede catalogarse un proceso de paz como exitoso o infructuoso, toda vez que si lo que se busca es que “paren” los fusiles y los actos ilícitos, entonces una negociación bajo el primer concepto de paz será exitosa si se “callan” los fusiles. Si, por el contrario, ese proceso de paz se adelanta bajo el concepto 1, pero se analiza bajo el concepto 2, ese proceso fracasará, porque en ningún momento ayuda a la sociedad; no busca la paz en sí misma, no la previene, no la construye y no transforma el conflicto. Lo anterior se debe al ser esta una negociación que da “favores” y crea compromisos o lo que un autor llamaría “ceremonias de paz”, reuniones que no buscan la paz, sino que son la catapulta para acceder a aquellos derechos no reconocidos para los grupos alzados en armas, y para beneficios políticos y económicos al Gobierno.

Esta situación se puede ver en El Salvador y en el Caguán. En El Salvador, efectivamente, los actos de violencia cesaron, pero las víctimas no fueron reparadas en su totalidad, el objetivo de las negociaciones basado en la equitativa distribución de riqueza al pueblo salvadoreño no se cumplió, y se concedieron prerrogativas políticas a los alzados en armas, tanto que actualmente el FML se convirtió en partido político y sus representantes siguen “gobernando” o ejerciendo cargos públicos.

Entonces, bajo el primer concepto fue exitoso con el cese al fuego, mientras que bajo el segundo concepto fracasó porque no evitó la creación de un nuevo conflicto (inseguridad), no lo transformó y no construyó paz. Sin embargo, el proceso de paz de El Salvador bajo el segundo concepto tuvo hechos que pueden contribuir a todo proceso

de paz: la intervención de los terceros como garantes del mismo, la ONU bajo la comisión de verdad, COPAZ y ONUSAL fueron organizaciones creadas por la ONU para la garantía de los derechos humanos; realizar reuniones en las que se debatía el objeto de la negociación y el tema de la agenda, aspecto que, en términos de Bejarano, se llamaría la prenegociación y que ayudaría a que el proceso de paz fuera obstaculizado.

Continuando con el análisis del Caguán, las solas negociaciones bajo el concepto 1 fracasaron debido a que en el primer punto, cuyo objetivo era el cese de hostilidades, no se llegó a un acuerdo, generando obstáculos para que avanzara y fue una de las causas para que el Gobierno terminara las negociaciones. Si se analiza bajo el concepto 2, se encuentra que en ningún momento dichas negociaciones buscaron la paz, fueron meramente “ceremonias de paz”, actos protocolarios que se suspendieron porque no concedían beneficios para las partes y los mismos actores llegaron a convertirse en los causantes del fracaso del proceso, porque fueron ellos quienes los sabotearon en términos de Stedman.

### *C. Propuesta de negociación de un proceso de paz*

Adelantar una negociación bajo el concepto de paz de transformación, prevención y erradicación del conflicto ayudará a la sociedad y al posconflicto; en la medida en que la agenda de paz y el objetivo de las negociaciones se centren en ello, los acuerdos que se firmen llevarán implícitos los compromisos en los que se busque la eliminación del conflicto, se llegue a una transformación del conflicto en actos de paz y se busque su prevención a través de la educación para la paz. No obstante, en virtud de dichos conceptos, cabe aclarar que, en pro de los actos de paz y de la educación para la paz, no se pueden yuxtaponer derechos fundamentales sobre otros, lo que genera un nuevo conflicto; ni bajo los argumentos de igualdad, equidad y tolerancia, crear derechos inexistentes o buscar la mutación de los principios fundamentales que rigen a cada país.

Si bien los procesos de paz traen reformas, estas en muchos casos buscan cambios sociales que reestructuran a la sociedad y a las instituciones políticas, llegando a priorizar derechos que los alzados en armas buscaban y justificaban en el tiempo del conflicto y en muchas ocasiones no solucionan el conflicto en apariencia superado. Con una negociación de paz que persiga tales fines, se busca blindar a la sociedad de nuevos conflictos, pero para ello es necesario aclarar que, durante la etapa de negociación, deben incluirse acuerdos que sean la base del posconflicto, que acarreen compromisos reales y fechados para su cumplimiento. Acuerdos que no pueden basarse en la yuxtaposición

de derechos, ni de matices de neoconstitucionalismo, llegando al desconocimiento de los existentes; ni en la mutación de los actuales, todo bajo la excusa de construcción de paz, por ello, deben estar sujetos a la justicia, pues sin justicia no hay paz.

A lo anterior se suman los acuerdos que buscan el desarrollo, la seguridad, la justicia y la verdad, donde se haga evidente su ejecución, de ahí la importancia de incluir la forma de apoyo económico y los recursos que se requieren para afrontar un posconflicto, como lo es la ciudad y el campo. Se requiere acordar políticas económicas con miras a solventar el problema del desplazamiento y abandono del campo a la ciudad, generado por el conflicto y que durante la etapa de este ocasionó tantos inconvenientes, como sobrepoblación y la incapacidad de cubrir las necesidades de una ciudad que acobia a la víctima de la violencia.

#### *D. Integración entre lo rural y lo urbano*

Patricia Weiss Fagen mencionó en el Foro Internacional para el Desarrollo y Territorio varios aspectos que ayudan a comprender este tema. Por un lado, se le debe otorgar importancia al papel de las ciudades para la construcción de la paz, pues en la medida en que se realice una integración de la población afectada por el conflicto a la ciudad y lo rural, proveyendo recursos para ambos sectores, el proceso de paz y de posconflicto serán exitosos, al igual que se hace necesaria la inclusión de este tema en la agenda de negociación<sup>13</sup>.

Esto se debe al crecimiento que la ciudad presenta por el conflicto, al ser esta la que acoge a las víctimas y lo rural un sector abandonado por ellas, por lo que es preciso repensar qué es una ciudad y lo rural, para invertir en tales sectores, generar vinculación entre lo local y municipal, pensar en que la nación tiene sectores rurales, ciudades, grandes y pequeñas. En este punto cabe aclarar que existe una diferencia entre víctimas del conflicto y migrantes pobres, las víctimas del conflicto nunca tuvieron la idea de migrar a las ciudades, se van a la comunidad más cercana obligados por el conflicto, allí no encuentran gran sustento, por lo que su próxima parada es una ciudad de tamaño mediano o una gran ciudad, así se presenta la movilidad constante por causa de la inseguridad.

Los migrantes pobres, por su condición económica, sufren en la ciudad, dejan el campo planeando su migración lógica por voluntad, situación que no tienen las vícti-

---

13. Secretaría de Desarrollo Económico [Observatorio de Desarrollo Económico. P. Weiss Fagen]. *Acciones en población desplazada* [Archivo video], 30 de abril de 2015, disponible en <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/portal/evento/24>.

mas del conflicto. De ahí que se justifique la asistencia a las víctimas y su trato especial, porque la ciudad debe dar cuenta de sus ciudadanos y de los migrantes, como sus habitantes, pensando en la región. Por ello, al ser la ciudad la encargada de recibir no solo al migrante y la víctima, debe tener políticas económicas y de institucionalidad para otorgarles calidad de vida cualquiera que sea su condición, situación que se debe abordar en un proceso de paz.

Por otro lado, se hace difícil reconstruir la nación después del conflicto, pues ya no es lo que era antes; en el caso de las víctimas del conflicto, aunque lleguen de nuevo a sus tierras, no encontrarán las mismas condiciones que dejaron. Por este motivo, no es reconstrucción ni reintegración, sino integración, en tanto que después de la llegada de lo urbano a lo rural, se busca vivir en las mismas condiciones de lo urbano y no en lo rural por razones de seguridad, servicios públicos, de la salud, educación, etc.; buscan no tener una vida de campesinos de subsistencia como los demás. Estos son tópicos que se deben abordar al momento de negociar, para que en un posconflicto no se genere una problemática social.

En el caso de El Salvador, durante el conflicto se desplazó más de un millón de personas aproximadamente. Terminada la guerra, vino la paz duradera, durante el posconflicto se triplicó la población, pero el campo en la actualidad se encuentra estancado, pues se vive y piensa en migrar a la ciudad, y aunque se realizaron proyectos para el campo, acabado el sustento, los habitantes rurales migraron a la ciudad.

En el caso de Colombia, se hace necesaria una reforma agraria e invertir en el sector rural; sin embargo, ello no es suficiente para salvarlo, dado que una gran porción de las víctimas del ámbito rural se trasladó a la ciudad. Esta situación requiere de una inversión grande en las ciudades, siendo simbiótica la ayuda entre estas y lo rural porque son paralelas al conflicto. Además, no se trata solo del derecho de regresar a sus tierras de las que fueron expulsadas; la mayoría de las personas no van a regresar, aunque se les garantice ese derecho, pues las nuevas generaciones están desconociendo la agricultura. En consecuencia, se convierte en un riesgo establecer las responsabilidades municipales y departamentales para el Gobierno, con miras a evitar dicha situación y generar una estabilidad entre la ciudad y lo rural. Por otro lado, generalmente en los espacios urbanos, los desplazados viven en la periferia rural de lo urbano, así las cosas, la periferia se puede considerar rural por tener construcción ilegal, pero se deben solucionar las situaciones aledañas a lo urbano.

Además, en las ciudades pequeñas faltan instituciones de Gobierno, de justicia, de las que gozan las ciudades grandes. Para que las tengan, se necesitan recursos, y los

habitantes de la periferia nunca se van a considerar ciudadanos de la ciudad aledaña. Por ello, se hace necesario generar recursos para lo rural, invertir tanto en las ciudades como en el campo, aprovechando los potenciales de los habitantes de lo rural, generando una coalición entre lo rural y lo urbano, para lograr una reintegración e integración de la víctima a lo rural y a la ciudad.

Por último, la reconstrucción y construcción que necesita Colombia no debe darse por ciclos, sino mediante respuestas a un dónde, cómo y a través de qué, así la superación del conflicto se realizará con el logro de la integración urbana, el fortalecimiento a las instituciones y el aumento de la productividad de entornos urbanos.

## **Consideraciones finales**

El conflicto deja como consecuencia el desplazamiento de las víctimas del sector rural al urbano, lo que genera incremento en la población de la ciudad, un déficit en la atención a esta población en el casco urbano, y crea el desconocimiento de lo rural por ser este un sector donde se vulneran los derechos mínimos, al ser el nicho de un futuro conflicto. Por consiguiente, las negociaciones de paz no solo pueden ir encaminadas a una paz bajo el concepto 1, sino que deben promover una paz bajo el concepto 2. Esto permitirá en gran medida la vinculación entre lo rural y lo urbano, ayudando a la sociedad y al posconflicto, pues se buscará eliminar el conflicto y promover la paz.

Es así como el proceso de paz será exitoso en el contexto latinoamericano, en la medida en que realice una inclusión entre lo rural y lo urbano, fortalezca las instituciones y aumente la productividad de los entornos urbanos, para que estos acuerdos de paz logren que lo urbano se ligue el campo, junto con sus recursos. Lo anterior requiere utilizar de la manera más productiva las experiencias de cada sector y generar la atención suficiente y necesaria por parte del Gobierno, estableciendo la diferencia entre asistencia y oportunidad. De esta manera, se otorgará una importancia al papel de las ciudades para la construcción de la paz, pues en la medida en que se integre la población afectada por el conflicto a la ciudad y lo rural, proveyendo recursos para ambos sectores, el proceso de paz y de posconflicto será exitoso; en este sentido se hace necesaria la inclusión de este tema en la agenda de negociación.

Así las cosas, con base en la experiencia de los procesos de paz de El Salvador y del Caguán y con el objetivo de buscar la transformación, erradicación y prevención del

conflicto para construir la paz, un proceso de estos en el contexto latinoamericano tendrá grandes avances, en la medida en que se tengan en cuenta los siguientes factores:

- a) Niveles de negociación agotados en la agenda de paz.
- b) Encaminar la negociación hacia una transformación y prevención del conflicto.
- c) La búsqueda de la solución del conflicto
- d) Una estrategia adecuada de negociación.
- e) El cese de hostilidades y de actos delictivos.
- f) La política interna del Gobierno encaminada al diálogo

Adicionalmente, se concluye que un proceso de paz en el contexto latinoamericano tendrá grandes obstáculos y puede fracasar si permite la presencia e incidencia de los siguientes factores:

- 1) Las incompatibilidades entre los actores negociadores.
- 2) La falta de un objetivo específico.
- 3) La no garantía de una reinserción, en el sentido de una vida estable y sin persecución.
- 4) La falta de solución a problemas estructurales, tales como la distribución de riqueza, la forma en cómo se realizarán los acuerdos establecidos, la prevención del surgimiento de nuevas guerrillas.
- 5) Los temas en la agenda basados en aspectos sustanciales y no procedimentales.
- 6) La ausencia de terceros que protejan las negociaciones.
- 7) La falta de participación civil en la mesa de diálogo y su efectiva representación.
- 8) La no reparación de las víctimas.
- 9) La guerra vista como una fuente económica.