

DOCUMENTOS DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Nº. 16

CAGUÁN 10 AÑOS: MÁS ALLÁ DE UN PROCESO DE PAZ

– RELATORÍA DE EVENTO –

SERIE DOCUMENTOS DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

ISSN 2253-2923

DDCP N°. 16 - 2012

Universidad de los Andes

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política

Carrera 1 No. 18A – 12, Edificio Roberto Franco, Tercer piso

Teléfono 3394949, extensiones 3200, 3808

deptocpol@uniandes.edu.co

<http://c-politica.uniandes.edu.co>

Ediciones Uniandes

Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfonos: 3394949 - 3394999, extensión 2133 • Fax: extensión 2158

Edición

Comité de Publicaciones del Departamento de Ciencia Política

Diagramación

Víctor Gómez

Enero de 2012

La serie **Documentos del Departamento de Ciencia Política** documenta la actividad de extensión e investigación realizada por los programas de investigación adscritos al Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Su propósito es dar a conocer a un público amplio—que incluya la academia, el sector público y el tercer sector—las principales reflexiones y avances investigativos que se adelantan en la universidad, por medio de un lenguaje sencillo y accesible.

DOCUMENTOS DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Nº. 16

CAGUÁN 10 AÑOS: MÁS ALLÁ DE UN PROCESO DE PAZ

- RELATORÍA DE EVENTO -

2012

Contenido

Palabras de instalación	7
Angelika Rettberg, Directora del Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (ConPaz) y del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes	
Primer panel	
El proceso del Caguán: ¿una oportunidad fallida?	10
Segundo panel	
Observadora, instrumento o protagonista: la sociedad civil en el Caguán	13
Tercer panel.	
El Caguán: la entrada en escena de los actores internacionales	15
Anexo 1	17
Anexo 2	18
Anexo 3	19

Caguán 10 años: más allá de un proceso de paz

Relatoría del evento*

En febrero de 2012 se cumplieron diez años desde el fracaso de los diálogos de paz en El Caguán, región del Sur de Colombia. Este proceso fue la última ocasión en la que se buscó adelantar una negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para terminar el conflicto armado colombiano.

En el marco de esta conmemoración, el Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (ConPaz) y el Centro de Estudios Estadounidenses (CEE) del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes convocaron a una serie de expertos y participantes en ese proceso para analizar cuáles son algunas lecciones generales que se pueden extraer del proceso del Caguán y cuáles algunos aprendizajes específicos sobre el rol de la sociedad civil y de la comunidad internacional

(ver anexos 1, 2 y 3 para el orden del día, la lista de participantes y una descripción de los programas de investigación aliados para este evento).

El evento realizado por la Universidad de los Andes se enmarcó en una serie de actividades desarrolladas en torno a ese tema, promovidas por el Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (Cinep/PPP), el Instituto para la Paz de Estados Unidos (USIP), la Universidad de Georgetown y la Universidad de los Andes¹.

Este documento recoge los principales puntos discutidos en el evento realizado en la universidad. Los anexos 1, 2 y 3 contienen la programación del evento, los resúmenes biográficos de los participantes y una descripción de los programas de investigación involucrados en la organización del evento.

* Esta relatoría fue elaborada por Jaime Landínez Aceros, asistente del Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (ConPaz) del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Agradecemos la valiosa colaboración de Alejandra Carvajal, Daniela Castro y Tatiana Zornosa –estudiantes de pregrado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes– quienes diligentemente elaboraron el documento que recogió las discusiones del taller “Después del Caguán: mitos, lecciones y caminos”, organizado por Cinep/PPP, USIP, Georgetown University y ConPaz, que ha servido de insumo en esta relatoría.

1 Uno de los frutos de ese trabajo conjunto fue el documento “A los diez años del Caguán: Algunas lecciones para acercarse a la paz” (<http://conpaz.uniandes.edu.co/index.php?ini=9&ct=10&inf=o&c ode=0&id=85&sub=85>), que fue circulado con ocasión del décimo aniversario de la clausura de los diálogos en el Caguán.

Palabras de instalación

Angelika Rettberg, Directora del Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (ConPaz) y del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes

En febrero de 2012 se cumplieron diez años desde el fracaso de los diálogos de paz en El Caguán, región del Sur de Colombia. Este proceso fue la última ocasión en la que se buscó adelantar una negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) para terminar el conflicto armado colombiano. En el marco de esta conmemoración, el Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (ConPaz) y el Centro de Estudios Estadounidenses (CEE) del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes convocaron a una serie de expertos y participantes en ese proceso para analizar cuáles son algunas lecciones que se pueden extraer del proceso del Caguán.

Para recordar brevemente, en octubre de 1998—dos meses después de la instalación del presidente Andrés Pastrana—se estableció una “zona de distensión” en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán en los departamentos de Meta y Caquetá, con el propósito de adelantar negociaciones de paz. Esa zona de distensión—de 42.000 kilómetros cuadrados—estaría desmilitarizada como garantía para las FARC, aunque no habría un cese al fuego. En ese momento Colombia aún no se reponía de las tres graves crisis que la afectaron en los años noventa—la de gobernabilidad del presidente Ernesto Samper, la del escalamiento del conflicto armado (marcada por tomas de posiciones militares y el secuestro de personal militar, algunos de los cuales permanecen privados de su libertad hasta hoy tras más de diez años de cautiverio), y la grave recesión económica. De hecho, son comunes las explicaciones que atribuyen a esa triple crisis el clima favorable a una paz negociada que irradió el país.

Sin embargo, en retrospectiva, el proceso pareció viciado desde su inicio: el 7 de enero de 1999 se instaló la mesa de negociación a la cual asistió el presidente Pastrana, pero a la que no se presentó “Manuel Marulanda”, alias <Tirofijo>, entonces principal comandante de las FARC. La sombra de esa “silla vacía” enturbió el proceso en adelante y las voces escépticas no se hicieron esperar, temiendo que un proceso con estos antecedentes sólo serviría para facilitar el fortalecimiento estratégico militar y territorial de la guerrilla y, más importante, impediría el logro de la paz.

Durante los tres años que duró el proceso del Caguán no se negoció un solo día sobre alguno de los puntos de las diferentes agendas que se propusieron, porque no hubo acuerdo sobre reglas fundamentales ni sobre la agenda. Mientras tanto, las fuerzas militares iniciaron su proceso más notorio de fortalecimiento operativo y la guerrilla continuó operaciones ofensivas en distintas partes del país.

Tras el secuestro del congresista Luis Eduardo Gechem, el 20 de febrero de 2002, por un grupo de guerrilleros de las FARC que se infiltraron en un avión de Aires que iba de Neiva a Bogotá, el presidente anunció el fin del proceso, argumentando no sólo la falta de voluntad de las FARC sino también el demostrado uso de la zona de distensión para el cultivo y procesamiento de hoja de coca.

No sólo porque fue el último ni porque fue tan problemático desde el comienzo es especial el proceso del Caguán. También porque se destacó de procesos previos en múltiples aspectos, que se mencionarán a continuación.

En primer lugar, el Caguán fue diferente por la participación sin precedentes de la sociedad civil colombiana. Invisibilizada o inmóvil en procesos previos, en el Caguán—desde las así llamadas “audiencias” en la zona desmilitarizada hasta la fundación de múltiples organizaciones y movimientos en las zonas urbanas del país, el así llamado “movimiento por la paz” alcanzó magnitudes y manifestaciones notorias e incluyó actores que, como los empresarios, no habían tenido participación en procesos anteriores. La movilización no fue exclusiva al proceso de paz con las FARC sino que se alimentó en buena medida de lo que ocurrió previa y paralelamente con el ELN, aquel otro grupo armado colombiano que sigue alzado en armas. Identificar la relación entre ambos procesos, en general, y en particular, en lo que atañe el rol de la sociedad civil es, por cierto, uno de los pendientes en nuestro conocimiento sobre el tema.

En segundo lugar, la comunidad internacional fue testigo, a veces partícipe, del desenlace del proceso del Caguán. En abril de 2001 se organizó un grupo de países amigos y organismos internacionales llamado la Comisión de Acompañamiento a la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación, que incluyó a Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Costa Rica, Chile, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Japón, Países Bajos, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido, y el Estado Vaticano así como los delegados especiales del Secretario General de las Naciones Unidas y la Unión Europea. Más adelante, se creó un grupo más (Comisión Facilitadora del Proceso de Paz), compuesto por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela con el fin de coordinar reuniones semestrales de todo el grupo y asistir a la “Mesa Nacional de Diálogo”. Aunque no fue formalizado su rol de facilitador o mediador, fue este su propósito más claro. Otro ejemplo de la participación internacional en el proceso fue el nombramiento, en 1999, de Jan Egeland, Asesor especial para Colombia por el Secretario General de la ONU. Tímida si se

compara con la generosa institucionalidad de la ONU que se asentó en países como El Salvador y Guatemala para ayudar a resolver los conflictos de esos países, esta participación de la ONU fue sin embargo recibida con altas expectativas.

Apesar de su particularidad, una de las cuestiones sorprendentes de la experiencia del Caguán es lo poco que ha sido estudiada y analizada. Con contadas excepciones, el material gráfico y de archivos de esta experiencia permanece sin explorar y explotar y los protagonistas sin entrevistar, acaso como consecuencia del temor de revivir la frustración generalizada que los colombianos experimentamos como resultado del fracaso del proceso.

Quizás eso explique el contexto de opinión pública en el que realizamos este evento: Si bien la mayoría de los colombianos tienden a creer que la salida, finalmente, será negociada, reina el escepticismo respecto a la cercanía de una solución negociada y la disposición a hacer concesiones es, en general, baja.

Mientras tanto, la naturaleza de nuestro conflicto ha cambiado fundamentalmente, agregando una creciente criminalización a las dinámicas conocidas de la guerra como los homicidios y el desplazamiento forzado. En un proceso también aún poco estudiado, grupos paramilitares depusieron las armas en el marco de la Ley de Justicia y Paz, y se establecieron mecanismos sin precedentes para reconocer y atender las víctimas del conflicto, adelantar procesos de verdad y memoria y avanzar en la reparación.

Quienes organizamos este foro creemos que con el diálogo académico podemos contribuir a superar las brechas en nuestro análisis, e incentivar la reflexión. Muchos de los participantes en el foro tienen información de primera mano acerca de las negociaciones y esperamos que, con diez años de perspectiva, puedan aclararnos y explicar las perspectivas de los diferentes grupos y actores involucrados.

Como lo demuestran diferentes encuestas realizadas en los últimos años, en los 10 años que han pasado, los colombianos ganamos madurez frente a las salidas fáciles, pero somos también mucho más escépticos con respecto a las motivaciones de los actores, las circunstancias facilitadoras y el rol que terceros pueden jugar. Nos motiva hoy el deseo de aprovechar este inter-

cambio de ideas para hacer un llamado a evitar la improvisación y prevenir que otra generación nacida en un país en guerra pase la cuenta de cobro a quienes hemos sido incapaces de hallar las fórmulas para establecer en Colombia una paz estable. No porque el Caguán fue un desastre debemos negarnos la posibilidad de pensar en fórmulas para terminar esta guerra.

Primer panel.

El proceso del Caguán: ¿una oportunidad fallida?

Contexto

Se partió de considerar de qué manera la “coyuntura” del gobierno Samper determinó en gran medida lo que ocurrió en el Caguán tanto en su diseño como en su evolución. En ese sentido, se señalaron como puntos clave la presunta relación del gobierno Samper con fondos provenientes del narcotráfico, la compleja relación de Colombia con Estados Unidos en tanto este gobierno descertificó al país, las derrotas militares frente a las FARC (1996-1998) y la profunda desconfianza de esta guerrilla frente a procesos de acercamiento al gobierno, dada la historia de asesinato de miembros del partido político Unión Patriótica, así como la toma de Casaverde, el día de las elecciones para la Asamblea Constituyente. A su vez, como se verá más adelante, a mediados de la década de los noventa se registró una fuerte movilización social por la paz por parte de la sociedad civil, demandando una salida negociada al conflicto armado cuyo escalamiento era notorio para la época.

Es justamente en ese contexto de “coyuntura” o de “crisis” generalizada que el candidato Andrés Pastrana ganó las elecciones a la presidencia, abanderando un programa de negociación con las FARC. No obstante, se puso de presente de qué manera el proceso de diálogos con las FARC correspondió más a una estrategia producto de la coyuntura electoral de Pastrana que en un plan estructurado a largo plazo. Tal contexto explica entonces las decisiones y estrategias de los actores concernidos en el proceso (FARC, gobierno, sociedad civil y comunidad

internacional) a la vez que aporta luces acerca de las causas de los aciertos y desaciertos del proceso como un todo.

Los actores del Caguán

Dado que se reconoció que los resultados (positivos o negativos) del proceso del Caguán son el resultado de las múltiples interacciones de los actores concernidos, se hizo un análisis de las estrategias de las guerrillas y la sociedad civil con el objetivo de discernir la responsabilidad de cada uno en el proceso de hacer del Caguán una “oportunidad fallida”.

Por parte de las FARC, los datos del Cinep/PPP señalan que esta guerrilla incrementó sus acciones de confrontación armada contra las Fuerzas Militares en el período comprendido entre 1998 y 2002. Ello llama la atención al considerar que cuando las FARC accedieron a negociar con el presidente Pastrana se hallaban en su mejor momento estratégico. Negociar cuando militarmente se está pasando por un momento de victoria militar, parece no tener mucho sentido. Al respecto, conviene traer a colación la pregunta por los móviles que conllevan a que las FARC mismas sabotearan el proceso. La explicación según la cual ello se debe a que se trata de una empresa criminal parece poco adecuada; una perspectiva histórica permite concluir que muchos de los temores de esta guerrilla tienen que ver con el proceso de exterminio de los miembros del partido político Unión Patriótica quienes una vez desarmados, fueron diezmados uno a uno.

Con respecto a los combatientes muertos, cabe recordar que para 1997 hubo una serie de derrotas militares protagonizadas por las FARC

contra estaciones de policía y batallones militares. No obstante, durante el proceso de paz del Caguán el número de muertos provenientes de las filas de las FARC se disparó hasta llegar a su punto máximo en 2002, previo a la administración Uribe.

A su vez, se resalta un incremento significativo de las violaciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) por parte de grupos paramilitares, lo cual significa que durante el Caguán el país vivió el peor incremento en masacres y asesinatos políticos que el país ha presenciado desde La Violencia de los años cincuenta. Este factor pasó desapercibido por el gobierno, con nefastas consecuencias tanto para el proceso en general como para la sociedad colombiana. No en vano, las FARC congeló el proceso argumentando la expansión paramilitar en el país. Así mismo, el fortalecimiento de las Fuerzas Militares conllevó a un incremento a las infracciones del DIH, que son problemáticas para consolidar un proceso de monopolio legítimo de la fuerza en el territorio nacional. Por su parte, los secuestros y violaciones al DIH por parte de las FARC produjeron una creciente pérdida de legitimidad de esta guerrilla y un incremento de la movilización social en su contra. La percepción de que la salida militar era la única estrategia viable fue uno de los resultados de este proceso.

Con respecto a la sociedad civil, los datos del Cinep/PPP permiten concluir que desde 1993 en adelante hay un crecimiento exponencial de la movilización por la paz. El Mandato Ciudadano por la Paz (como se verá en detalle más adelante) legitima el inicio de las negociaciones entre el gobierno y las FARC. No obstante, durante los años del Caguán se registra una caída en la movilización ciudadana por la paz, lo cual fue interpretado como una suerte de “desentendimiento” de la sociedad civil con respecto al proceso de paz en curso, delegando al gobierno y la guerrilla la discusión de los asuntos de mayor importancia para la agenda y el país. Ello trajo consecuencias negativas para el proceso.

Aciertos y desaciertos del proceso

Si bien se puso de presente que el Caguán significó una fallida oportunidad política y que la conclusión general acerca del proceso es el “fracaso” del mismo, se destacaron algunos aciertos y aspectos que vale la pena recuperar.

En primera medida, es necesario reconocer que a partir de la experiencia del Caguán no se debería predicar el fracaso general de los procesos de paz, dado que esta experiencia tiene que ubicarse en un contexto político específico. Los procesos con las guerrillas del M19 y del EPL demuestran que las salidas negociadas rinden frutos.

A su vez, los diálogos del Caguán condujeron a un desprestigio nacional e internacional de las FARC debido a que, entre otros, se develó la condición de vida de muchos de los jefes de esta guerrilla, quienes vivían en condiciones de lujo y comodidad insospechadas. La reorganización del dispositivo militar (que tuvo su auge en 2001 con el Plan Colombia) fortaleció la presencia estatal a lo largo del país, a la vez que se recuperó su imagen internacional, deteriorada fuertemente desde el gobierno Samper.

Con respecto a los “errores” del proceso, los mismos corresponden a falencias tanto de forma como de fondo.

Por una parte, se señaló que no existió un plan a seguir durante las negociaciones, es decir, que se carecía de una política de paz coherente que guiara las acciones de los distintos actores concernidos (aunque se reconoció que, en comparación con la política de paz de Belisario Betancur, la de Pastrana fue más estructurada). Se carecía así mismo de un consenso nacional: hubo presencia de la sociedad civil durante el proceso, pero no hubo consensos políticos sustanciales o propuestas programáticas gubernamentales a favor de la paz. En ese sentido, se cuestionó el nombramiento de comisionados de paz con poca o ninguna experiencia en negociación con grupos armados, a la vez que se cuestionó

cierta condescendencia de su parte (para con las guerrillas) bajo el presupuesto de que “había que generar confianza” a como diera lugar. También se destacó la tensa relación entre el ejecutivo y los altos mandos militares, y se reconoció que, si los comisionados de paz eran incapaces de lograr el apoyo de las Fuerzas Militares, el proceso estaba encaminado a descarrilarse. No existió una pedagogía o persuasión suficiente como para embarcar a las Fuerzas Militares en la tarea de la paz de manera comprometida.

Se cuestionó así mismo el “área de despeje” -la piedra angular del proceso- en cuanto se reconoció que su extensión fue exagerada pero, sobre todo, que se trataba de un lugar completamente estratégico para las FARC, en donde aún mantienen uno de sus bastiones más importantes de concentración. La estrategia del despeje unilateral tuvo sus costos: mientras el ejército (y las autoridades civiles) se retiraron, las FARC se mantuvieron armadas. Ello llama la atención si se recuerda que no hubo las mismas reglamentaciones detalladas para el despeje como en los casos del M19 y el EPL.

Con respecto a la agenda de negociación, se resaltó lo errático que fue abarcar la negociación de políticas sociales de largo plazo. Las FARC habían presentado una agenda de 12 puntos,

mientras el gobierno propuso una de 101 puntos. La dificultad en la discusión y, por supuesto, en la consecución de consensos, ha sido uno de las causas más importantes para hablar de un fracaso en el Caguán. A ello hay que adicionar que las negociaciones sustantivas se suspendieron para dar paso a las “audiencias públicas” a la vez que se impuso una agenda humanitaria de emergencia que, si bien otorgó beneficios, tuvo un efecto perverso al postergar una de las preguntas de mayor trascendencia en los procesos de paz: ¿qué quieren las FARC/a cambio de dejar las armas? En ese sentido, se recordó de que manera el gobierno propuso un plan de reformas de carácter social que, con el paso del tiempo, se convirtió en el Plan Colombia: una estrategia antidrogas y contrainsurgente.

A su vez, el gobierno no tomó ninguna medida para tratar de controlar el tema de los saboteadores. Los paramilitares fueron identificados como los saboteadores por excelencia en las negociaciones con la guerrilla, mientras los militares lo han sido ocasionalmente. Ello trajo consecuencias nefastas al proceso, como quiera que las FARC se levantaron de la mesa de negociación por lo menos en tres oportunidades arguyendo que los paramilitares estaban llevando a cabo masacres y violaciones al DIH, como se señaló.

Segundo panel.

Observadora, instrumento o protagonista: la sociedad civil en el Caguán

El papel de la sociedad civil en el proceso del Caguán fue ambiguo. Por una parte, se destacó la fuerte y sostenida movilización social que conllevó a que la salida negociada al conflicto armado colombiano se postulara como una tarea inaplazable para el gobierno. Por primera vez en un proceso de paz en Colombia, la sociedad civil como actor social se impuso y manifestó sus intereses de múltiples maneras. No obstante, su rol en el contexto de las negociaciones, de las mesas de discusión y las audiencias públicas fue menos prominente: gobierno y guerrilla buscaron “utilizar” a la sociedad civil con el fin de legitimar muchas de sus posturas o decisiones y las distintas organizaciones y actividades protagonizadas por la sociedad civil nunca llegaron a consolidarse como interlocutor válido frente al gobierno y las guerrillas. En ese contexto, es primordial reconocer un antes y un después del Caguán con respecto a la sociedad civil: sin el proceso de movilización y demandas ciudadanas que protagonizó, el esfuerzo de salida negociada hubiese estado lejos de alcanzarse. A ello hay que adicionar que la sociedad civil no puede entenderse como un todo homogéneo que persigue los mismos intereses. La sociedad civil, tal como es definida, incluye agremiaciones de empresarios, redes de mujeres, asociaciones campesinas, sindicatos obreros, entre otros. Así, cualquier intento de evaluación de su rol antes y después del Caguán ha de considerar su carácter diverso y sus intereses divergentes.

La sociedad civil antes del Caguán

Los diálogos entre el gobierno y las FARC fueron producto de una gran movilización ciudadana por la paz que se remonta a los primeros años de la década de los noventa. En 1992 se

crea la Iniciativa Ciudadana por la Paz, que se propone crear una “marco jurídico para la paz” en cuyo diseño se incluyeran diversos sectores de la sociedad civil. La Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz surge en 1993, con el propósito de recoger diversas manifestaciones de paz y convivencia que estaban teniendo lugar en el país, muchas visibilizadas gracias a la Semana por la Paz, iniciativa de la Compañía de Jesús que, desde 1988, llevaba a cabo tal actividad. Este proceso de configuración de un movimiento social por la paz vive su auge en 1996, cuando se firma el Mandato Ciudadano por la Paz, que recibiría diez millones de votos de los colombianos en octubre de 1997. Para 1998 se crea el Consejo Nacional de Paz, órgano consultivo de la sociedad civil sobre la paz². Como se nota, el rol de la sociedad civil antes del proceso del Caguán fue proactivo, dinámico y sostenido. No obstante avanzadas las negociaciones, se da un proceso de delegación de los intereses de la sociedad civil al gobierno y a las guerrillas.

La sociedad civil en el Caguán

Se reconocen tres posturas que asumieron distintos representantes de la sociedad civil durante las negociaciones del Caguán.

Por una parte, una actitud de “subordinación” en la cual organizaciones y representantes presentaban ante las guerrillas y el gobierno sendos pliegos de peticiones sobre los más diversos problemas sociales

2 El Consejo Nacional de Paz se creó por medio de la Ley 434 de 1998, como órgano asesor y consultivo del gobierno nacional en materia de paz. Con respecto a la sociedad civil, la Ley estipulaba la presencia de veinticuatro representantes de los diferentes sectores sociales (organizaciones campesinas, religiosas, de mujeres, desplazados, entre otros).

que, se esperaba, fueran resueltos en las mesas de diálogo; se trató de una política de “delegación” de sus intereses para que fueran resueltos ya por las FARC, ya por el gobierno. En segundo lugar, algunos consideraron los diálogos como una oportunidad efectiva para una salida negociada del conflicto armado colombiano, pero no necesariamente para las reivindicaciones de múltiples grupos sociales. Por último, organizaciones y líderes se oponían -rechazándolas- a las negociaciones en el Caguán, como quiera que se desconfiaba de su capacidad para poner fin al conflicto y tomar en consideración las demandas de la sociedad civil colombiana.

De cara al gobierno, la sociedad civil tuvo un rol marginal: en las mesas de negociación sus demandas fueron inexistentes (sólo en Audiencias Públicas), y para la guerrilla no fueron más representativas, en tanto muchas veces se les consideró como “oeneros” (ONG).

No obstante, durante el Foro se reconoció el valor de la participación de la sociedad civil en las Audiencias Públicas durante las negociaciones del Caguán. Se señala que más de 28,000 personas se dirigieron hasta el Caguán con el fin de participar en el proceso a través de ponencias y manuscritos que muy diligentemente eran preparados para la ocasión.

Impacto y lecciones

La participación de la sociedad civil en el Caguán arroja por lo menos cuatro lecciones fundamentales:

1. La necesidad de definir el rol de la sociedad civil en procesos de paz. En procesos anteriores (años ochenta y noventa), la sociedad civil no figuraba como un actor social válido. Es desde el Caguán que su presencia cobra especial relevancia.
2. La importancia de acotar las agendas y demandas de la sociedad civil. La dispersión de los puntos de las agendas de la sociedad civil evadió la necesidad centrarse en temas puntuales de vital importancia.
3. La necesidad de que la sociedad civil construya agendas conjuntas en temas centrales.

4. Se acrecienta el conocimiento de la sociedad civil sobre cómo participar en procesos de paz.

A su vez, la presencia de la sociedad civil en el Caguán trajo consecuencias que impactaron decisivamente sus procesos organizativos. Por una parte, su participación en el Caguán produjo grandes divisiones. A partir de las negociaciones, no se volvió a vivir un movimiento de la sociedad civil por la paz como el que se describió para mediados de la década de los noventa. A sí mismo, se produjo una importante polarización de las organizaciones sociales: se estableció radicalmente quiénes creían en una salida negociada y quiénes no.

Debido a la falta de capacidad del gobierno para controlar la presencia de saboteadores del proceso, se registró el asesinato y persecución de líderes que participaron en las negociaciones. Como lo señalan los datos del Cinep/PPP, 2002 fue el año donde se presentaron más desapariciones y asesinatos contra el movimiento sindical y de mujeres, dos grupos sociales que participaron activamente en las Audiencias Públicas del Caguán.

Con respecto a los aciertos de la participación de la sociedad civil en las negociaciones, cabe la pena resaltar que las movilizaciones de las que se ha hablado dieron cuenta de una sociedad civil fuerte y autónoma que abrió el camino para que se consolidara como un actor social de importancia. Por ejemplo, en la conformación de la Comisión Nacional de Reparación y Reintegración, se toma en cuenta a la sociedad civil y su representación.

Por otra parte, se reconoce hoy a una sociedad civil diversa. Si bien muchas de las organizaciones y líderes buscaban una salida negociada al conflicto armado en el Caguán, el proceso mismo permitió un proceso de maduración que conllevó a que se gestaran posturas diversas al interior mismo. Hoy en día, se rescató, muchas organizaciones y líderes de la sociedad civil creen en la posibilidad de una salida negociada al conflicto.

Tercer panel.

El Caguán: la entrada en escena de los actores internacionales

Con respecto a la participación de la comunidad internacional en el proceso de paz del Caguán, se partió de considerar que se trató de una novedad en el contexto colombiano. En procesos anteriores (ochentas y noventas) la presencia de países o estados amigos fue absolutamente marginal. Para el caso del proceso del Caguán, se señaló que Pastrana generó nuevas oportunidades para la participación de la comunidad internacional en la política doméstica, si bien se destacó que en el caso colombiano los distintos gobiernos han preferido mantener el control sobre el diseño de sus políticas. A su vez, se recordó que el conflicto colombiano se “internacionalizó” a partir de Pastrana, sin olvidar que el rol de la comunidad internacional era mucho menos vibrante que en otros procesos de paz en el continente y el mundo.

Ya en el acuerdo de La Machaca del 6 de mayo de 1999, las partes reconocieron un papel central para la comunidad internacional, al permitir el acompañamiento de países o estados amigos a lo largo del proceso de paz. El presidente Pastrana solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas que nombrara un representante especial para Colombia, quien finalmente llegó a ser el representante de la ONU en el proceso, organización que no actuó ni como mediadora ni facilitadora durante las negociaciones del Caguán. Jan Egeland fue nombrado en 1999 como Asesor especial para Colombia con el mandato de representar a la ONU y movilizar la ayuda internacional para el país y el proceso de paz en curso; sobre su gestión se señaló que trabajó con discreción para facilitar relaciones entre las partes.

El Acuerdo de los Pozos (del 9 de marzo de 2001, reafirmado el 7 de febrero de 2002) estableció el grupo de países amigos y organismos internacionales (más de 25 países) y contó con una Comisión de Facilitación Internacional que se desempeñó como su comisión directiva, a la vez que se estableció una Comisión Internacional de Acompañamiento. Egeland sería reemplazado por James Lemoyne a finales de 2001, cuyo papel días antes de la ruptura de los acuerdos es bastante recordado.

En términos generales, la participación de la comunidad internacional se reconoció como un proceso necesario: las dinámicas del conflicto armado colombiano impactan a otros países, especialmente en el tema de los flujos ilegales de drogas y armas. Aparte de interés por la solución del conflicto armado colombiano, la comunidad internacional posee cierta experticia que puede ser bastante valiosa, a la vez que podría generar confianza entre las partes del proceso.

En ese sentido, vale la pena considerar las contribuciones generales que la participación de la comunidad internacional trajo consigo. Inicialmente, se anotó que durante los diálogos el apoyo activo de los países amigos ayudó a salvaguardar la continuidad y desarrollo del proceso y mantuvo viva la salida negociada. Así mismo, el grupo de países, la sociedad civil internacional y los representantes especiales de la ONU propiciaron un clima de legitimidad en el cual el mundo estaba atento al proceso y justificaba, apoyándolo, el esfuerzo de paz del presidente Pastrana. Por otra parte, contribuyó a generar confianza entre las partes, especialmente en la primera etapa del

proceso de negociación. Jan Egeland viajó a varios países europeos con máximos líderes de las FARC y miembros del gobierno, con lo cual se creó la posibilidad de acercamiento e interlocución informal entre las partes.

La comunidad internacional, también, podía servir de apoyo a las demandas de la sociedad civil con respecto a DIH y violación de DDHH, a la vez que denunció la violación por parte de las FARC de principios de los tratados internacionales firmados por Colombia.

Finalmente, en enero de 2002 –cuando los diálogos estaban a punto de romperse-, la comunidad internacional (a través de James Lemoyne) jugó un papel fundamental en la prórroga de las negociaciones, en la única vez en que se ha invitado formalmente a la ONU como mediadora. Los hechos del once de septiembre, a su vez, transformarían la agenda de seguridad de los países y Estados Unidos impulsaría una política antiterrorista en la cual las FARC son grupos “narcoterroristas” para los cuales no debería existir una “zona de despeje” desmilitarizada. Las consecuencias de ello se reflejan en la política de militarización que siguió al período presidencial de Pastrana.

Aprendizajes y perspectivas

- El proceso de paz del Caguán no se construyó sobre la base de lecciones aprendidas de procesos anteriores en el país y en la región. Sin una estrategia de paz decidida ni un mapa de ruta claro, acotado y con perspectivas a futuro, en el Caguán se reprodujeron errores que pudieran haberse evitado.
- El fracaso de los diálogos del Caguán proyectó una sombra sobre las salidas negociadas. Al tratarse de un fracaso tan costoso, deslegitimó la salida negociada del conflicto. Como se señaló, una de las consecuencias negativas más prominentes de este “desencantamiento” fue la legitimación de una estrategia de militarización o de derrota militar

de las guerrillas, con sus costos económicos y humanos.

- La apuesta por una agenda de paz amplia llevó a que se perdiera la capacidad de incidir en puntos cruciales de la agenda de negociaciones.
- Durante el proceso no se aprovechó la legitimidad de la movilización social existente para apuntalar la negociación. Más que interlocutores válidos, las distintas organizaciones de la sociedad civil fueron las encargadas de legitimar un proceso en el cual los “diálogos entre élites” dominaron el panorama. En ese sentido, es importante poner de presente que un proceso de paz requiere incorporar proactivamente a la sociedad civil, especialmente a nivel regional. Si no se cuenta con la presión de la sociedad civil, temas como los DDHH y los intereses de las víctimas, no van a ser representados en un acuerdo final de paz.
- El gobierno no tomó ninguna medidas para tratar de controlar el tema de los saboteadores, especialmente de los paramilitares. No tener en cuenta la expansión territorial paramilitar que se gestó durante los años del Caguán constituyó un error mayúsculo de repercusiones nefastas.
- La comunidad internacional jugó un papel errático, dividido y marcado por protagonismos en el proceso del Caguán. Por ello se resaltó la importancia de que la comunidad internacional interesada en mediar o participar como observadora, tenga un mandato claro, a la vez que se definan de forma precisa los roles y responsabilidades de los estados y organismos internacionales concernidos. Todo ello bajo el presupuesto de que la comunidad internacional no es un cuerpo homogéneo de intereses y estrategias similares. Los distintos gobiernos y organismos internacionales tienen una forma particular de entender los conflictos y la forma de superarlos.

Anexo 1

Caguán 10 años: más allá de un proceso de paz

ORDEN DEL DÍA

- 9:00 a.m.** **Instalación**
Hugo Fazio – Decano Facultad de Ciencias Sociales
Angelika Rettberg – Directora Ciencia Política
- 9:15 a.m.** Panel 1 – El proceso del Caguán: ¿una oportunidad fallida?
Mauricio García-Durán
Francisco Leal Buitrago
Álvaro Villarraga
Carlo Nasi
Moderación y comentarios:
Angelika Rettberg
- 10:45 a.m.** Preguntas y comentarios
- 11:00 a.m.** Café y refrigerio
- 11:15 a.m.** **Panel 2 – Observadora, instrumento o protagonista: la sociedad civil en el Caguán**
Ana Teresa Bernal
Patricia Buriticá
Ricardo Correa
Mario Gómez
Moderación y comentarios:
Carlo Nasi
- 12:30 m.** Preguntas y comentarios
- 12:45 m.** Almuerzo libre
- 2:00 p.m.** **Panel 3 – El Caguán: la entrada en escena de los actores internacionales**
Virginia Bouvier
Milburn Line
Fernando Cepeda
Moderación y comentarios:
Sandra Borda
- 3:00 p.m.** Preguntas y comentarios
- 3:30 p.m.** Cierre del evento

Anexo 2

PARTICIPANTES

Ana Teresa Bernal - Ex comisionada de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

Sandra Borda – Profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Codirectora del Centro de Estudios Estadounidenses (CEE).

Virginia Bouvier – Oficial de Programa para América Latina del United States Institute of Peace.

Patricia Buriticá – Ex comisionada de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

Fernando Cepeda – Académico y antiguo embajador de Colombia en el Reino Unido, Francia y Canadá. Fue representante permanente de Colombia en la ONU y en la OEA.

Ricardo Correa – Ex secretario general de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI).

Mauricio García – Director del Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP).

Mario Gómez – Director de la Fundación Antonio Restrepo Barco.

Francisco Leal – Profesor honorario, Universidad de los Andes.

Milburn Line – Director ejecutivo del Institute for Peace and Justice – Universidad de San Diego.

Carlo Nasi – Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Angelika Rettberg – Directora del Departamento de Ciencia Política y del Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (ConPaz) de la Universidad de los Andes.

Álvaro Villarraga – Autor de la serie “Biblioteca de la paz. Serie *El proceso de paz en Colombia 1982-2002. Tomos I, II, III, IV y V*” y otras obras sobre la paz en Colombia.

Anexo 3

ORGANIZADORES

El **Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz** (ConPaz) del Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales) de la Universidad de los Andes nació en el 2003. Con base en la experiencia de otros países, ConPaz, un programa pionero en Colombia, identificó la necesidad de generar estudios en temas relacionados con el conflicto armado y la construcción de paz en el país para aportar conocimiento académicamente riguroso e internacionalmente informado acerca de los problemas que Colombia enfrenta o enfrentará y para que la experiencia colombiana, a su vez, pueda servir de referencia para otros países e investigaciones.

Los temas de investigación con los que se ha comprometido el programa incluyen la justicia transicional, la economía política del conflicto, las negociaciones de paz, el estado y la violencia en Colombia, género y memoria, los aspectos psicosociales del conflicto, la relación entre sector privado y construcción de paz, el comportamiento electoral en contextos violentos y la internacionalización de los conflictos armados.

Más información en: <http://conpaz.uniandes.edu.co>

El **Centro de Estudios Estadounidenses** (CEE) es un centro de pensamiento académico enfocado en la investigación y producción de conocimiento sobre Estados Unidos en Colombia. Esta iniciativa cuenta con la participación de la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional, junto con el auspicio de la Embajada de los Estados Unidos y la Comisión Fulbright Colombia. El CEE otorga becas y apoyo financiero a trabajos de grado y proyectos de investigación sobresalientes y originales, presta servicios de información y seguimiento, a través de su página web, a temas de actualidad relacionados con la agenda bilateral entre ambos países y se constituye en punto focal para la integración de una red de investigadores y estudiantes vinculados a diversas instituciones académicas, tanto en Estados Unidos como en Colombia.

Más información en: <http://ceecolombia.org>