

# En la cuerda floja: la fase final de las conversaciones de paz en Colombia

---

**Informe Breve sobre América Latina N°32**  
Bogotá /Bruselas, 2 de julio de 2015

---

## I. Resumen

---

Las negociaciones de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) entran en su etapa más difícil en un estado tanto de fragilidad como de fortaleza. La primera cualidad se puso de manifiesto el 22 de mayo, cuando el colapso del cese al fuego unilateral que mantuvo la guerrilla durante cinco meses desencadenó la peor escalada de violencia de los últimos años. La segunda quedó demostrada dos semanas más tarde, cuando los negociadores pusieron fin a un año de sequía sin grandes avances acordando el establecimiento de una comisión de la verdad. También parecían estar más cerca de llegar a un acuerdo adicional sobre reparaciones. Sin embargo, a pesar de estos avances, las negociaciones transitan en una cuerda floja. Para llevarlas a buen puerto, las partes deben retomar un camino eficaz de desescalamiento de la violencia, en la perspectiva de un cese al fuego bilateral definitivo, que debería ocurrir una vez que estén suficientemente consolidadas las negociaciones sobre temas fundamentales de justicia transicional. Este enfoque gradual es la mejor apuesta para evitar que el proceso se enrede en la violencia, el deterioro del apoyo público y las profundas divisiones políticas.

Aunque ninguna de las dos partes se plantea actualmente abandonar las negociaciones, el entorno más amplio entraña riesgos. La violencia persistente genera nuevas emergencias humanitarias, alienta a los saboteadores y fortalece a los sectores más radicales. Con el creciente desgaste de la paciencia política, solo haría falta una chispa para suspender el proceso o desencadenar su ruptura. Incluso si se llegara a un acuerdo sobre reparaciones en breve, los negociadores aún se enfrentan a numerosos asuntos sumamente polémicos y conexos entre sí. Estos incluyen la responsabilidad judicial por los graves crímenes cometidos por ambas partes, el cese al fuego bilateral y la ratificación del acuerdo final. Las disputadas elecciones locales de octubre podrían debilitar aún más el centro político sobre el que tarde o temprano deberá asentarse cualquier acuerdo de paz duradero.

Maniobrar las negociaciones para sortear estos peligros desafía las soluciones fáciles. Las demandas por acelerar las negociaciones o imponer una fecha límite han ido en aumento. Lo cierto es que es no posible seguir como si no hubiera pasado nada. Las partes deberían considerar formas de avanzar más enérgicamente, entre otras dividir las actuales discusiones sobre víctimas y justicia transicional en acuerdos parciales de menor envergadura, adoptar un cronograma más ajustado, e involucrar más

a los actores internacionales. Pero la aceleración como un fin en sí mismo conlleva riesgos. Precipitar un acuerdo podría satisfacer las demandas políticas, pero el acuerdo resultante bien podría resultar imposible de implementar y sería de eficacia limitada. De hecho, el ritmo pausado de las negociaciones simplemente refleja problemas más profundos, entre ellos las tensiones internas en ambos lados y un entorno político adverso. Las partes ya están corriendo contra el reloj para ratificar y comenzar a implementar los acuerdos finales antes de que finalice el mandato del presidente Santos en 2018, por lo que una fecha límite no sumaría mucho y podría conducir al proceso a un limbo si las negociaciones no logran cumplir el plazo establecido.

La escalada de violencia además ha intensificado los llamados a un cese al fuego bilateral inmediato. Esto eliminaría las amenazas que conllevan las persistentes hostilidades, pero aún no ha llegado el momento para ello. No hay acuerdo aún entre las partes sobre lo que significaría en la práctica un cese al fuego, y como demuestra claramente la ruptura de la tregua unilateral de las FARC, el cese definitivo de las hostilidades no será viable si los mecanismos y protocolos necesarios para sostenerlo no son plenamente aceptados por los líderes de ambos lados. Incluso si las partes pudieran acordarlos rápidamente, hay pocos indicios de que el acuerdo pueda ser implementado rápidamente. Lo más probable es que ni el gobierno ni las FARC estén en condiciones de aceptar los costos de un fin definitivo de las hostilidades mientras aún se estén discutiendo cuestiones fundamentales. Por lo tanto, un cese al fuego bilateral solo será un objetivo realista una vez que se haya alcanzado un acuerdo sobre el marco de justicia transicional.

El primer paso para superar las dificultades actuales debería ser más modesto. Las partes deben frenar urgentemente la escalada de hostilidades, empezando por ejercer el máximo autocontrol en el campo de batalla, entre otras cosas respetando estrictamente el derecho internacional humanitario. Esto debería ir acompañado de un nuevo impulso bilateral de desescalamiento, que incluya ampliar el actual programa de desminado y explorar las posibilidades de reducir las hostilidades de forma discreta y recíproca. Un desescalamiento conjunto crearía el espacio que requieren los negociadores y fomentaría la confianza mutua necesaria para sostener un eventual acuerdo de paz. Al mismo tiempo, las partes deberían acelerar las discusiones técnicas en La Habana sobre el “fin del conflicto”, a fin de elaborar una propuesta para la implementación de un cese al fuego bilateral inicial tras un acuerdo de justicia transicional. Este cese al fuego deberá incluir algún tipo de concentración regional de las FARC y monitoreo internacional; el acantonamiento pleno y la “dejación de armas”, o desarme, deberían seguir a la ratificación de los acuerdos finales.

Un cese al fuego inicial pero no inmediato, de estas características, aceleraría el proceso y permitiría a las partes iniciar la implementación de algunos de los temas de la agenda; otros podrían integrarse al proceso político más amplio, incluida la comisión de la verdad. Un cese de fuego también ayudaría a profundizar el arraigo político del proceso. El gobierno tiene mucho margen para enviar mensajes más coherentes, consecuentes y convincentes, y el apoyo de la comunidad internacional seguirá siendo fundamental frente a la disminución del apoyo nacional. Pero superar el desinterés, escepticismo e indiferencia generalizados será difícil mientras las hostilidades continúen. Un cese al fuego crearía nuevas posibilidades de ampliar las bases políticas de las negociaciones. En una fase posterior, esto podría incluir la transferencia de las negociaciones, o parte de ellas, de Cuba a Colombia.

En medio de una nueva ola de violencia, y ante la disminución del apoyo político, es fácil olvidar los logros obtenidos. Los negociadores han avanzado considerable-

mente en lo relativo a las raíces y los principales efectos del conflicto. Los más de tres años de negociaciones confidenciales y públicas también han creado una noción compartida de que la transición es posible. Más que replantear lo que ha funcionado, la vía más prometedora es hacer uso de estos logros y fortalezas.

## II. Resistente... pero vulnerable

---

En los dos primeros años de las negociaciones de paz, que comenzaron a finales de 2012, se logró un progreso estable y una consolidación progresiva<sup>1</sup>. Éste ya no es el caso. A lo largo de los últimos siete meses, el proceso se ha tornado mucho más volátil, experimentando tanto avances como retrocesos. El colapso del cese al fuego unilateral de las FARC en mayo de 2015 provocó la crisis más grave hasta la fecha, y de nuevo las negociaciones se están llevando a cabo en un marco de hostilidades abiertas. Sin embargo, la reacción de las partes, que entre otras cosas han llegado a un acuerdo marco sobre la creación de una comisión de la verdad, también demuestra que el proceso cuenta con cimientos firmes y con voluntad mutua para enfrentar la tormenta. Pero sería un error pensar que las negociaciones ya están a salvo: el riesgo de un colapso involuntario es real, y hasta podría decirse que es mayor que nunca.

### A. Cambio de rumbo

Hasta abril de 2015, todo parecía ir bien. En parte en respuesta a la primera crisis seria – el breve secuestro de un general del ejército – las FARC declararon el cese al fuego unilateral en diciembre de 2014<sup>2</sup>. Su sólido cumplimiento durante los primeros meses y una tacita respuesta positiva de las fuerzas de seguridad redujeron la intensidad de los enfrentamientos a niveles sin precedentes y brindaron un considerable alivio humanitario a las comunidades ubicadas en las regiones en conflicto<sup>3</sup>. Esto llevó al gobierno a suspender los ataques aéreos contra campamentos guerrilleros en marzo. Anteriormente, los negociadores habían acordado un plan de desminado humanitario conjunto. Como resultado, el apoyo a las negociaciones de paz y el optimismo acerca del proceso aumentaron<sup>4</sup>.

Este círculo virtuoso se rompió cuando el 14 de abril una emboscada de las FARC en Buenos Aires (Cauca) mató a once soldados, dejando a otros heridos. La magnitud del ataque y el número de víctimas probablemente no dejó al gobierno otra opción que la de reanudar los ataques aéreos, antecediendo el fin formal del cese al fuego. Éste llegó cinco semanas después, cuando una operación aérea y terrestre contra un

---

<sup>1</sup> Las negociaciones formales fueron precedidas de seis meses de negociaciones exploratorias confidenciales que finalizaron en agosto de 2012 con un acuerdo sobre la agenda. Para el contexto, véanse Informes de Crisis Group N°45, *Colombia: ¿por fin la paz?*, 25 de septiembre de 2012; N°49, *Justicia transicional y los diálogos de paz en Colombia*, 29 de agosto de 2013; N°51 *¿Abandonado a su suerte? El ELN y los diálogos de paz en Colombia*, 26 de febrero de 2014; y N°53, *El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia*, 11 de diciembre de 2014.

<sup>2</sup> “FARC-EP declara cese unilateral al fuego y las hostilidades por tiempo indefinido”, Delegación de paz de las FARC-EP, pazfarc-ep.org, 17 de diciembre de 2014.

<sup>3</sup> Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad, región del Bajo Putumayo, marzo de 2015; “Dividendos más importantes de seguridad durante el cese al fuego de las FARC”, Centro de recursos para el análisis de conflictos, 20 de febrero de 2015.

<sup>4</sup> “El 72 por ciento de los colombianos ya apoya el proceso de paz”, *El Tiempo*, 5 de marzo de 2015.

campamento en Guapi (Cauca) mató a 26 rebeldes. Los altos mandos de las FARC, la mayoría de los cuales ahora gozan de un ambiente seguro en Cuba, probablemente no tuvieron otra alternativa que poner fin al cese al fuego. Eso fue muy costoso para las impopulares guerrillas, pero la falta de una fuerte reacción podría haber perjudicado seriamente su capacidad de mando y control<sup>5</sup>.

El colapso desencadenó una rápida escalada de violencia. En los primeros diez días, las FARC llevaron a cabo 31 acciones armadas y once ataques contra bienes civiles protegidos, un aumento del 72 y el 266 por ciento respectivamente comparado con los diez días previos al cese al fuego<sup>6</sup>. La mayor parte de la violencia se ha concentrado en las regiones del sur y el suroeste donde operan las poderosas unidades del Bloque Alfonso Cano y del Bloque Sur<sup>7</sup>. Estas acciones no han sido especialmente letales, lo que refleja tanto una capacidad militar limitada como un afán de evitar provocar demasiadas víctimas directas. Sin embargo, los ataques contra la infraestructura petrolera y eléctrica – un porcentaje significativo del total – han causado considerables daños medioambientales y humanitarios, entre ellos contaminación a causa de derrames de petróleo, desplazamiento forzado y restricciones a la movilidad y al acceso a bienes y servicios<sup>8</sup>. Por su parte, las fuerzas de seguridad supuestamente “neutralizaron” a 278 insurgentes entre el 21 de mayo y el 17 de junio<sup>9</sup>.

Esta escalada de violencia debilitó la credibilidad de las negociaciones, deterioró el apoyo público y reactivó los debates acerca del camino a seguir<sup>10</sup>. Los llamados a acelerar las negociaciones han cobrado fuerza, y cuentan con el apoyo del presidente y la comunidad internacional, entre otros<sup>11</sup>. A medida que los políticos han comenzado a diversificar sus apuestas, ha aumentado el número de voces a favor de imponer una fecha límite. Una de las iniciativas, promovida por dos senadores que habitualmente son firmes defensores de la paz, propone una consulta no vinculante en el marco de las elecciones locales de octubre sobre la posibilidad de establecer abril de 2016 como fecha límite para concluir las negociaciones<sup>12</sup>. El detractor más poderoso de las negociaciones, el ex presidente Álvaro Uribe, sugirió suspender las negocia-

<sup>5</sup> Véanse las declaraciones del negociador de las FARC Pastor Alape en “‘Pastor Alape’: Había guerrilleros inconformes con el cese”, *Semana*, 24 de junio de 2015.

<sup>6</sup> “Monthly Humanitarian Bulletin”, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 23 de junio de 2015, [www.salahumanitaria.co](http://www.salahumanitaria.co). Véase también Andrés Bermúdez Liévano, “Volvimos a la misma violencia de antes de La Habana”, *La silla vacía*, 13 de junio de 2015.

<sup>7</sup> Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 23 de junio de 2015.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, “Cuando las FARC juegan con fuego”, *Semana*, 13 de junio de 2015; “Las Farc se ensañaron con Tumaco”, *Verdad abierta*, 26 de junio de 2015; “Flash Update No. 1 – Colombia: Desplazamiento masivo en Cumbitara (Nariño)”, UN OCHA, 22 de junio de 2015; “Informe de situación No. 2 Colombia: Desplazamientos masivos y restricciones a la movilidad en Guapi (Cauca)”, UN OCHA, 27 de mayo de 2015.

<sup>9</sup> 184 fueron detenidos, 40 desmovilizados y 54 asesinados. “Declaración del Presidente Juan Manuel Santos luego de la Reunión de Gobierno en Florencia, Caquetá”, Sistema Informativo del Gobierno, 18 de junio de 2015.

<sup>10</sup> Hasta ahora, ninguna encuesta ha medido el impacto de la reanudación de las hostilidades, pero tras la emboscada de Buenos Aires el apoyo público al proceso de paz se desplomó del 72 por ciento al 57 por ciento; “Encuesta Gallup Colombia #106”, Gallup, abril de 2015, p. 101.

<sup>11</sup> “Norway urges Santos and FARC to accelerate Colombia peace talks”, *Colombia Reports*, 16 de junio de 2015.

<sup>12</sup> “La papeleta que busca ponerle plazo a los diálogos en La Habana”, *Semana*, 18 de junio de 2015. Véase también “Hay que fijar plazos para el proceso de paz: Vargas Lleras”, *RCN*, 16 de abril de 2015; “Alta tensión en el proceso de paz tras recrudecimiento de ataques de las Farc”, *El Espectador*, 11 de junio de 2015; “Los días cruciales del proceso de paz”, *Semana*, 12 de junio de 2015.

ciones mientras las FARC concentran a sus guerrilleros en una zona de “extensión prudente” libre de civiles, donde no serían atacadas por las fuerzas de seguridad<sup>13</sup>. Al otro lado del espectro político, las FARC reiteraron sus llamados a un cese al fuego bilateral inmediato, una postura que comparten los movimientos sociales y parte de la opinión pública<sup>14</sup>.

El colapso del cese al fuego refleja múltiples factores. Tal vez el más importante sea que la promesa de las FARC fue el resultado de una apuesta estratégica más que de una evaluación madura del contexto político y militar. Fue tanto un gesto humanitario y una manera de aumentar el apoyo de las regiones en conflicto, como un esfuerzo por presionar para que se implementara un cese al fuego bilateral para el cual ni el gobierno ni los militares estaban preparados. No obstante, al principio el cese al fuego gozó de cierta estabilidad. Si bien a menudo protestaron contra la constante presión militar, las guerrillas lo mantuvieron, probablemente por miedo a dañar aún más su credibilidad. Y a pesar de su escepticismo, los militares se abstuvieron de llevar a cabo grandes operaciones. Pero era un frágil equilibrio. Las persistentes actividades ilícitas de las guerrillas y las operaciones de contrainsurgencia del gobierno alimentaron tensiones que inevitablemente terminarían por estallar. La emboscada de Buenos Aires no fue la primera violación del cese al fuego. Tan solo fue el primer ataque políticamente imposible de ignorar.

Las debilidades iniciales del cese al fuego se vieron agravadas por la incapacidad de ambas partes de promover activamente su prolongación. Esto comenzó con demoras en la implementación del acuerdo de desminado, el cual, de haber sido ejecutado con mayor celeridad, podría haberlos puesto en la senda del desescalamiento bilateral. La suspensión de los ataques aéreos fue un gesto importante, ya que estos habían tenido un papel fundamental en el debilitamiento de las FARC a lo largo de la última década. No obstante, visto en retrospectiva, fue demasiado poco y demasiado tarde, especialmente dado que, al parecer, estuvo acompañado de una intensificación de las operaciones terrestres<sup>15</sup>. Las guerrillas también socavaron al cese al fuego al continuar con sus actividades de narcotráfico y extorsión, proporcionando a las fuerzas de seguridad motivos para perseguirlas<sup>16</sup>. Por último, las partes ignoraron los llamados a llevar a cabo una investigación imparcial del incidente de Buenos Aires, que podría haber ayudado a aclarar los términos del cese al fuego y mejorado su gestión por parte de ambos lados<sup>17</sup>.

Esta inacción se podría deber en parte al contexto más amplio de las negociaciones. La presión política había ido en aumento durante la mayor parte del año ante la percepción de que las negociaciones sobre víctimas y justicia transicional, que habían

---

<sup>13</sup> Álvaro Uribe, “¿Por qué la urgencia del cese unilateral del crimen?”, *centrodemocratico.com*, 14 de junio de 2015. Véase también “Diálogos: la propuesta de Uribe”, *Semana*, 20 de junio de 2015.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, “Poner de lado las desavenencias”, Delegación de paz de las FARC-EP, *pazfarc-ep.org*, 17 de junio de 2015; “El camino para la paz no es atizar la guerra, cese al fuego bilateral ya!”, comunicado de prensa, *Marcha Patriótica*, 16 de abril de 2015.

<sup>15</sup> Entre el inicio del cese al fuego y los eventos del 14 de abril, las operaciones militares supuestamente acabaron con la vida de 27 miembros de las FARC, otros catorce resultaron heridos, y doce fueron arrestados. “Cuarto informe de veeduría al cese unilateral al fuego declarado por las FARC-EP”, *Frente amplio por la paz*, 23 de abril de 2015, p. 7.

<sup>16</sup> Entrevista de Crisis Group, jefe militar regional, junio de 2015.

<sup>17</sup> Para llamados en este sentido, véase declaración de Crisis Group, “Colombia: un peligroso revés”, 16 de abril 2015; “Getting the FARC Process Back on Track: Cease-Fire Talks, Not Deadlines”, *Washington Office on Latin America*, 21 de abril de 2015; “Cuarto informe”, op. cit., p. 6.

comenzado a mediados de 2014, estaban estancadas. Con el futuro del proceso en juego, no parecía haber mucho interés por emplear el tiempo y los recursos de los negociadores en evaluar un cese al fuego que no era un aspecto de la agenda en estricto sentido. El estancamiento de las negociaciones además puede haber fomentado parte de la violencia: ciertos elementos de ambas partes pueden haber estimado que mostrar fortaleza en el campo de batalla podría forzar concesiones importantes.

## B. Bases sólidas

Un proceso de paz establecido menos firmemente podría haber colapsado. Sin embargo, el final del cese al fuego y la escalada de violencia que desencadenó infundieron una nueva urgencia por hacer lo que fuera necesario para proteger un proyecto que ninguna de las partes podía permitir que fracasara. En pocos días, las partes habían vuelto a la mesa de negociaciones y enviaban señales positivas. El líder de las FARC Timochenko hablaba con inusual cordialidad del gobierno y su equipo, el cual el presidente Juan Manuel Santos había renovado días antes del fin del cese al fuego<sup>18</sup>. El presidente anunció que los guerrilleros ya no serían enterrados anónimamente, lo que constituyó un importante gesto humanitario<sup>19</sup>. Las partes además lanzaron un corto documental sobre los logros de un proyecto piloto de desminado en Antioquia<sup>20</sup>.

El paso más importante se dio el 4 de junio, cuando los negociadores anunciaron que habían llegado a un acuerdo para establecer una comisión de la verdad una vez que se logre un acuerdo final<sup>21</sup>. En medio de una grave crisis, había una necesidad política de demostrar que el proceso podía lograr resultados sobre una cuestión polémica, pero sería un error sugerir que se trató tan solo de un último recurso para salvar las negociaciones. Si bien el acuerdo tiene lagunas y deficiencias<sup>22</sup>, el nivel de detalle deja en claro que refleja meses de arduo trabajo, lo que demuestra el compromiso mutuo por sentar las bases de una transición exitosa hacia una paz duradera. Asimismo, aumentaron las expectativas de que en breve se alcance un acuerdo sobre reparaciones<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Véase Timoleón Jiménez [Timochenko], “Una lectura sensata de la situación”, pazfarc-ep.org, 29 de mayo de 2015.

<sup>19</sup> “No habrá más guerrilleros enterrados como NN: Santos”, *El Espectador*, 25 de mayo de 2015.

<sup>20</sup> “Imágenes del proyecto piloto de desminado”, video, YouTube, 29 de mayo de 2015; “Comunicado conjunto #51”, altocomisionadoparalapaz.gov.co, 29 de mayo de 2015.

<sup>21</sup> El acuerdo define la comisión como “un mecanismo imparcial e independiente” cuya principal función sería contribuir al esclarecimiento de lo sucedido, promover el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos, y fomentar la convivencia pacífica en las regiones en conflicto. Funcionará durante tres años; tres de los nueve comisionados podrán ser extranjeros. Véase “Comunicado conjunto # 53. Comisión para el esclarecimiento de la verdad, de la convivencia y la no repetición”, altocomisionadoparalapaz.gov.co, 4 de junio de 2015.

<sup>22</sup> Por ejemplo, no es seguro si la selección podrá garantizar la independencia y autonomía de los comisionados; tampoco está claro si las recomendaciones de la comisión serán obligatorias, o en qué consistirán; hay dudas acerca de si es necesaria una ley para crear la comisión, y el acuerdo es impreciso con respecto al acceso a los archivos. También hay inquietudes acerca de si la comisión podrá cumplir con sus objetivos dentro del plazo previsto. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno, Bogotá, junio de 2015; César Rodríguez Garavito, Daniel Marín, Nelson Camilo Sánchez León, “Los avances y desafíos de la Comisión de la Verdad”, dejusticia.org, 5 de junio de 2015.

<sup>23</sup> El 25 de junio, Santos dijo que se podría alcanzar un acuerdo sobre reparaciones en los próximos días, pero las esperanzas de que esto sucediera durante el ciclo 38 de negociaciones se vieron defraudadas con el anuncio, el 27 de junio, de que las negociaciones se reanudarían el 3 de julio. “Este viernes habría acuerdo sobre reparación de víctimas”, *El Tiempo*, 25 de junio de 2015; “Comunicado conjunto # 54”, pazfarc-ep.org, 27 de junio de 2015.

### C. Riesgos persistentes

La reanudación de las hostilidades bilaterales no es meramente una vuelta al *statu quo* anterior. Si bien ambas partes siguen firmemente comprometidas con lograr una solución política, actualmente el proceso pelagra más que en ningún otro momento desde su inicio. Las partes tienen experiencia en lidiar con esta situación, pero las circunstancias han cambiado.

Restaurar la confianza mutua dañada por la ruptura del cese al fuego puede llevar tiempo. A pesar de los avances logrados en La Habana, la nueva ola de violencia da la impresión de que las negociaciones están retrocediendo. Esto menoscaba la confianza en el proceso y reduce el costo político de permitir que fracasen. Las FARC están atrapadas en un dilema especialmente grave. Sus ataques contra la infraestructura energética han sido recibidos con oprobio generalizado, pero los ataques contra las fuerzas de seguridad podrían provocar aún mayor indignación<sup>24</sup>. Independientemente de sus objetivos, las acciones de la guerrilla ahora tienen mayor costo político que en el pasado. Los saboteadores de ambos lados podrían sentirse envalentonados y suponer que, en el nuevo entorno, el sabotaje puede tener mayor impacto y menores probabilidades de castigo.

Por lo tanto, las operaciones militares de ambos lados ahora conllevan mayores riesgos para el proceso. El ritmo operacional de las FARC pareció reducirse en las tres semanas siguientes al fin del cese al fuego<sup>25</sup>. Pero el persistente trasfondo de ataques con potenciales repercusiones para muchas personas seguirá debilitando la confianza de los colombianos en las negociaciones y agravando las divisiones políticas, creando lo que podría llegar a ser un importante obstáculo a la ratificación de los acuerdos finales. Asimismo, existe el riesgo de que las hostilidades provoquen un incidente mayor o especialmente visible que podría obligar al presidente, cuya popularidad en uno de sus niveles más bajos, a suspender las negociaciones<sup>26</sup>. En efecto, esto podría congelar la perspectiva de lograr avances significativos durante el resto de su mandato (hasta 2018).

## III. Las dificultades de la fase final

---

El acuerdo sobre la Comisión de la Verdad ha dado un respiro muy necesario a las negociaciones. Podría ayudar a restablecer la confianza en ellas y permitir a los negociadores incrementar el ritmo para producir resultados, pero es probable que la fase final de las negociaciones sea larga y difícil. Los asuntos pendientes son sensibles y muy controvertidos, con numerosas y fuertes conexiones entre sí; los negociadores probablemente necesiten más tiempo para asegurarse de que aquellos a quienes representan acepten compromisos inevitablemente difíciles. Las elecciones locales, que se aproximan rápidamente, y la polarización política suman complejidad a la situación.

---

<sup>24</sup> Para una explicación de este dilema, véase Timoleón Jiménez, “La reconciliación debe ser un objetivo nacional”, *pazfare-ep.org*, 13 de junio de 2015: “Golpear las fuerzas enemigas produce muerte y dolor, algo que parecen olvidar algunos cuando nos exigen que en vez de atentados a la infraestructura las ataquemos a ellas”.

<sup>25</sup> Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 23 de junio de 2015.

<sup>26</sup> La tasa de aprobación de Santos se redujo del 43 por ciento en febrero al 29 por ciento en abril, superando apenas el 25 por ciento registrado durante el paro agrario en 2013. “Encuesta Gallup Colombia #106”, Gallup, abril de 2015, p. 34.

### A. Decisiones difíciles por delante

El acuerdo sobre la comisión de la verdad ha demostrado que las partes pueden negociar acuerdos sobre cuestiones divisivas. Sin embargo, aún quedan pendientes algunas de las decisiones más difíciles relacionadas con la justicia transicional y el “fin del conflicto”, el último punto en la agenda. En algún momento, los negociadores tendrán que acordar además un mecanismo de ratificación, y decidir qué hacer con las cuestiones que se dejaron abiertas en los anteriores acuerdos sobre desarrollo rural, participación política y políticas de drogas.

Algunos funcionarios gubernamentales creen que las FARC se han alejado de su postura defensiva inicial hacia la justicia transicional, en parte como resultado de conversaciones directas con las víctimas del conflicto y la conciencia cada vez mayor de que les resultará imposible gozar de una amplia impunidad<sup>27</sup>. La evolución del pensamiento del movimiento se ve claramente en su expresión pública de duelo por la emblemática masacre de 2002 en Bojayá (Chocó)<sup>28</sup>. Asimismo, al menos un miembro de su equipo negociador ha aceptado que, si se cumplen ciertas condiciones, los miembros de la guerrilla podrían estar sujetos a algún tipo de “reclusión especial”<sup>29</sup>. Tal vez el hecho más significativo sea que las FARC hayan aceptado finalmente la idea de que se necesitan una serie de instrumentos de búsqueda de la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para hacer prevalecer los derechos de las víctimas<sup>30</sup>.

No obstante, las partes siguen muy divididas. Las FARC continúan rechazando el Marco Jurídico para la Paz, una reforma constitucional que fue diseñada para facilitar la implementación de medidas de justicia transicional con las guerrillas, por considerarlo “unilateral”. Los rebeldes afirman que el Estado debería asumir gran parte de la responsabilidad por el conflicto, y que sus propias acciones deberían estar tipificadas como rebelión, un delito político que, según la Constitución, puede estar sujeto a amnistía. Las FARC también niegan haber causado daños intencionales a civiles, una postura que no encaja con años de secuestro sistemático, reclutamiento de menores y otros delitos graves<sup>31</sup>. Hallar una base común no dependerá solamente

---

<sup>27</sup> Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, Bogotá, junio de 2015; para la postura inicial de las FARC sobre la justicia transicional, véase Informe de Crisis Group, *Justicia transicional*, op. cit. Véase también “Los debates sobre justicia transicional en Colombia”, Fundación Ideas para la Paz, 24 de junio de 2015.

<sup>28</sup> “Las FARC-EP al pueblo de Bojayá”, Delegación de paz de las FARC-EP, pazfarc-ep.org, 18 de diciembre de 2014. Esto fue un importante gesto simbólico, pero no rompió con su esquema de aceptar las consecuencias de los “errores involuntarios” en la conducta de la guerra. La masacre ocurrió al estallar una bomba improvisada en una iglesia en la que civiles se habían refugiado del combate entre las FARC y los paramilitares; 98 miembros de la comunidad murieron, incluidas 79 víctimas directas. “Bojayá: La guerra sin límites”, Grupo de Memoria Histórica, 2010. Cabe suponer que otros casos emblemáticos, como el asesinato de once diputados locales del departamento del Valle del Cauca en 2007, pondrán a prueba más rigurosamente la voluntad de las FARC de hacer frente a su responsabilidad por décadas de violencia.

<sup>29</sup> Marisol Gómez, “Farc no descartan reclusión especial”, *El Tiempo*, 31 de mayo de 2015.

<sup>30</sup> Véase “Comunicado conjunto # 53”, op. cit. Esto va considerablemente más allá de la agenda de La Habana, que solo menciona la “verdad” y los “derechos humanos de las víctimas” como puntos a negociar.

<sup>31</sup> Véase “Desarrollo punto 4 propuestas mínimas ‘Víctimas del conflicto’-Tercera parte-”, Delegación de paz de las FARC-EP, pazfarc-ep.org, 30 de octubre de 2014; “Derechos integrales de las víctimas para la paz y la reconciliación nacional”, ibid, 3 de marzo de 2015; para un contexto más amplio de los patrones de violencia en Colombia, véase “¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013.

de convencer a las guerrillas de que dichas posturas no sirven de base para un resultado legal y políticamente sostenible. Fundamentalmente, también exigirá avances en otras cuestiones dentro y fuera de la agenda. Asusmir una postura dura en relación con la justicia penal es la mejor apuesta para las FARC de obtener concesiones relacionadas con otras cuestiones fundamentales para la organización.

Esto incluye la fórmula de justicia transicional para agentes del Estado y otros actores. Si bien no es algo que el gobierno pueda negociar con las guerrillas, es probable que las FARC no avancen hasta obtener garantías de que sus miembros no serán los únicos en rendir cuentas por los crímenes cometidos durante el conflicto. Como demuestra el acuerdo sobre la comisión de la verdad, con su marco integral, el gobierno acepta esto, pero las discusiones en Colombia sobre el alcance y los estándares aplicables a la responsabilidad de los agentes del Estado apenas han avanzado desde la propuesta del ex presidente César Gaviria sobre “justicia transicional para todos”<sup>32</sup>. La otra cuestión que las FARC probablemente exijan que sea abordada es lo que la agenda de negociaciones describe como “el fenómeno del paramilitarismo”: sus justificadas inquietudes acerca de las amenazas que presentan los grupos armados ilegales vinculados a los paramilitares de derecha oficialmente desmovilizados<sup>33</sup>.

Estas complejidades se suman a las difíciles cuestiones del cese al fuego bilateral definitivo y el fin de las hostilidades. A pesar de seguir insistiendo en un cese al fuego inmediato, hasta ahora las FARC no han precisado en qué consistiría, más allá del fin de los ataques mutuos<sup>34</sup>. El gobierno ha insistido que cualquier cese al fuego ha de ser definitivo (no meramente indefinido), es decir, el primer paso hacia el desarme y la reintegración de las FARC; los líderes militares afirman que debería ser el resultado de un acuerdo de paz, pero no el medio para alcanzarlo<sup>35</sup>. Estas diferencias se pueden superar, y las negociaciones de la subcomisión técnica, un grupo de trabajo conjunto que prepara aportes para los negociadores, supuestamente están yendo bien. Pero los detalles necesarios para sostener un cese al fuego, incluidos protocolos y una misión internacional de verificación, serán difíciles.

Por último, las partes deben resolver la delicada cuestión de la ratificación. Las FARC llevan mucho tiempo insistiendo que el acuerdo final debería ser ratificado por una asamblea constituyente<sup>36</sup>. El gobierno parece estar reevaluando sus opciones, después de que la posibilidad de celebrar un referéndum sobre el proceso de paz durante las elecciones de octubre de 2015, como esperaba poder hacer, se topara con

<sup>32</sup> “‘Justicia transicional para todos’, pide César Gaviria”, *El Tiempo*, 15 de febrero de 2015.

<sup>33</sup> “La existencia del paramilitarismo es incompatible con un acuerdo de paz”, Delegación de paz de las FARC-EP, [pazfarc-ep.org](http://pazfarc-ep.org), 31 de mayo de 2015; Javier Alexander Macías, “Las Farc insisten en ser protagonistas de la política”, *El Colombiano*, 6 de septiembre de 2014. Las inquietudes de las FARC provienen en parte del exterminio de la Unión Patriótica (UP), un partido político de izquierda establecido como parte de las negociaciones de paz en los años 80. Tras varios éxitos electorales iniciales, agentes del Estado, paramilitares y narcotraficantes asesinaron a miles de activistas, la mayoría de los cuales no eran miembros de las FARC.

<sup>34</sup> Por ejemplo, Edison Romaña, “¡Cese al fuego! Es solo un problema de voluntad política”, [pazfarc-ep.org](http://pazfarc-ep.org), 12 de junio de 2015.

<sup>35</sup> Daniel Palacios Mejía, “Sí al cese bilateral, pero definitivo: Luis C. Villegas”, *El Colombiano*, 24 de junio de 2015; entrevista de Crisis Group, comandante militar regional, 2015. Véase también Marisol Gómez Giraldo, “Acelerar negociación, imperativo ante nuevo escenario de guerra”, *El Tiempo*, 21 de junio de 2015.

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, Carlos Antonio Lozada, “Porqué la constituyente”, [pazfarc-ep.org](http://pazfarc-ep.org), 9 de mayo de 2015; Fidel Rondón, “Una Constituyente para revalidar los Acuerdos y descongelar las Salvedades”, [pazfarc-ep.org](http://pazfarc-ep.org), 4 de junio de 2015.

problemas<sup>37</sup>. Sin embargo, cualquier acuerdo sobre ratificación será duramente disputado, y probablemente sea necesario consultar a actores que no participan en las negociaciones. Otro de los aspectos ligados a la ratificación es qué pasará con las numerosas cuestiones pendientes relacionadas con los tres primeros puntos de la agenda, incluidas la posesión de la tierra, la reforma electoral y los cambios a las fuerzas de seguridad<sup>38</sup>. Las FARC afirman que también deberían ser referidas a una asamblea constituyente. Si bien probablemente no constituyan una verdadera amenaza a la conclusión exitosa de las negociaciones, son cuestiones polémicas, y encontrar soluciones para cada una de ellas será difícil y llevará tiempo.

### B. Tensiones internas

Para ser sostenibles, los acuerdos sobre estos puntos tienen que resultar aceptables mucho más allá del estrecho círculo de negociadores en La Habana. Pero ambos lados enfrentan dificultades para mantener su propia cohesión interna.

Los intereses, preferencias y necesidades en relación con la justicia transicional, la “dejación de armas” (desarme) y la reintegración varían mucho dentro de las FARC, lo que refleja la diversidad del movimiento. Esto plantea al menos una amenaza latente de desintegración, entre otras cosas porque en el entorno posterior a un acuerdo los líderes de la guerrilla ya no serán capaces de imponer el orden interno mediante la coerción<sup>39</sup>. En el afán de reducir las fuerzas centrífugas, las FARC han estado rotando su equipo de negociadores, dando a los líderes de todas las principales unidades de combate la oportunidad de aprender sobre el proceso y moldear sus resultados. Cuatro de los seis miembros del Secretariado, el órgano supremo de gobierno de las FARC, están involucrados en las negociaciones y la implementación del acuerdo de desmilitarizado. El máximo líder Timochenko supuestamente también ha aumentado su presencia tras la suspensión de órdenes de captura contra él a finales de 2014<sup>40</sup>.

Esto podría ayudar a forjar el consenso interno necesario, pero la cohesión de las FARC no es un hecho incontrovertido. Las divisiones entre los miembros acerca del alcance del acuerdo pueden tornarse más visibles en la medida en que las negociaciones aborden intereses personales y grupales sensibles<sup>41</sup>. El control que los líderes en Cuba pueden ejercer sobre las tropas en el terreno también está sujeto a dinámicas internas. La emboscada de Buenos Aires es prueba de ello. Si bien los negociadores la defendieron como un acto de legítima defensa contra un supuesto ataque militar inminente, fue en contra de los intereses a largo plazo de la organización y sus líderes.

---

<sup>37</sup> Sin embargo, la opción de algún tipo de consulta nacional, tal vez para otorgar a Santos facultades extraordinarias de implementación, supuestamente sigue sobre la mesa. Entrevista de Crisis Group, diplomático, junio de 2015. “El reloj comienza a correr en contra de La Habana”, *La silla vacía*, 21 de junio de 2015. Para una discusión de los aspectos legales y políticos de la ratificación, véase “Refrendar la paz: retos políticos y jurídicos” (2 partes), Universidad de los Andes, YouTube, 27 de mayo de 2015.

<sup>38</sup> Hay 28 cuestiones pendientes: diez relacionadas con el desarrollo rural, catorce con la participación política, y cuatro con las drogas. “Desarrollo rural y agrario para la democratización y la paz con justicia social de Colombia”, FARC, n.d., pazfarc-ep.org, pp. 95-97; “Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional”, *ibid*, pp. 89-90; “Política antidroga para la soberanía y el buen vivir de los pobres en el campo”, *ibid*, pp. 83-84.

<sup>39</sup> Para más detalles, véase Informe de Crisis Group, *El día después de mañana*, op. cit., pp. 20-23.

<sup>40</sup> “Timochenko en La Habana”, *Semana*, 16 de mayo de 2015.

<sup>41</sup> Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, Bogotá, junio de 2015.

Del otro lado, las grietas son claramente visibles. Más allá del presidente, su círculo íntimo y los negociadores, desde hace mucho tiempo el gobierno es percibido como tímido y ambivalente en cuanto a la paz. Los ministros rara vez hablan sobre las negociaciones con una sola voz, si es que hablan en absoluto. Esto tal vez no sea sorprendente. El gobierno es una coalición política heterogénea, cuyos líderes a menudo responden a diferentes sectores de la sociedad. Las diferentes agencias gubernamentales tienen prioridades que compiten entre sí, y opiniones parcialmente incompatibles sobre asuntos fundamentales como la seguridad sobre el terreno<sup>42</sup>. Pero la desunión probablemente vaya más allá de la pluralidad usual. En lo que constituyó, al menos en parte, un esfuerzo por atenuar las tensiones internas, en mayo Santos anunció que el embajador en los Estados Unidos, Juan Carlos Villegas, intercambiaría puestos con el Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, el más franco partidario de la línea dura del gobierno en materia de contrainsurgencia. También invitó a la Ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín a sumarse al equipo de negociación<sup>43</sup>.

Estas medidas ocultan compromisos difíciles. Si bien el cambio en la embajada de Washington podría aportar mayor unidad al discurso del gobierno sobre la paz, reemplazar a uno de los líderes de mayor confianza para los militares con alguien más alejado del ámbito castrense podría complicar aún más las tensas relaciones con las fuerzas de seguridad<sup>44</sup>. Supuestamente, las dificultades para adoptar una línea interna común sobre cuestiones como el mandato de una comisión de la verdad y la responsabilidad judicial han demorado considerablemente el desarrollo de una postura gubernamental unificada en La Habana<sup>45</sup>. Las frecuentes acusaciones de Uribe, quien sigue siendo popular entre los militares, de que las negociaciones de paz están “humillando” a las fuerzas de seguridad, no facilitan el consenso<sup>46</sup>. Asimismo, existen serios temores de que las guerrillas puedan terminar en puestos políticos, mientras que miembros de las fuerzas de seguridad podrían ser condenados a largas penas de prisión por los delitos cometidos, en particular por los “falsos positivos”, las ejecuciones extrajudiciales que se convirtieron en una práctica generalizada en la década del 2000<sup>47</sup>. Muchos militares no creen que un acuerdo de paz pueda ser sostenible<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Por ejemplo, en una región, los funcionarios de la unidad de víctimas no confían en las evaluaciones de los militares en materia de seguridad. Se siguen las pautas oficiales, pero un funcionario sobre el terreno dijo, “mi verdadero protocolo de seguridad son las comunidades”. Esto también sirve para distanciar el trabajo de la unidad de los militares, en quienes a menudo la gente no confía. Entrevistas de Crisis Group, personal regional de la unidad de víctimas, 2015.

<sup>43</sup> Santos también nombró a Gonzalo Restrepo, un ex directivo de una cadena nacional de supermercados, como miembro del equipo de negociación; se espera que ayude a reforzar el apoyo de la comunidad empresarial, un sector fundamental para la paz, y sin embargo algo renuente.

<sup>44</sup> Para el contexto de las relaciones cívico-militares, véase Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿por fin la paz?*, op. cit., pp. 18-21.

<sup>45</sup> Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, Bogotá, 2015. Véase también Juanita León, “La verdad detrás de la ausencia del general Mora en la Habana”, *La silla vacía*, 30 de marzo de 2015. Los militares temen que los comisionados en cuyo nombramiento hayan participado las FARC podrían “reescribir” la historia de la guerra y tal vez culparlos excesivamente.

<sup>46</sup> Por ejemplo, “Santos humilla a Fuerza Pública al enviarla a dialogar con Farc: Uribe”, Caracol Radio, 5 de marzo de 2015.

<sup>47</sup> Desde que estalló el escándalo en 2008, unos 3.000 efectivos militares han sido detenidos, pero recién ahora las investigaciones llegan a los altos mandos. “El batallón de la muerte”, *Semana*, 6 de junio de 2015; Natalia Arenas, “Arrancó el juicio contra el Batallón que ganó el concurso por falsos positivos”, *La silla vacía*, 29 de abril de 2015. Sigue habiendo mucha presión internacional, entre otros de la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, para perseguir a quienes se consideran los máximos responsables, pero también es evidente la preocupación de que el proceso de paz pueda

La participación de un general retirado, Jorge Mora, como principal negociador, y la incorporación de oficiales en servicio activo en la preparación para un cese al fuego bilateral son formas importantes de integrar a los militares en el proceso. No obstante, las limitaciones son evidentes. En varias ocasiones han surgido indicios sobre problemas de control civil, incluidas acusaciones de espionaje sobre los negociadores del gobierno por parte de funcionarios de inteligencia militar<sup>49</sup>. Las acciones militares también han contribuido, de manera voluntaria o involuntaria, al debilitamiento del cese al fuego unilateral. Eso no significa que hayan sido ilegítimas, o que no debieran haberse llevado a cabo. Pero la interpretación de los militares de pautas políticas tal vez ambiguas, al parecer no ha estado suficientemente en sintonía con el objetivo general de desescalar el conflicto y llegar a una solución negociada<sup>50</sup>.

El ejemplo más claro en este sentido tal vez sea el ataque en Guapi, que derivó en la suspensión del cese al fuego. Si bien se definió como una operación antinarcoóticos, el número inusualmente elevado de víctimas y el hecho de que golpeó a la estructura regional considerada responsable de la emboscada de Buenos Aires y el ataque contra una estación de policía en la isla de Gorgona, le dio cierta connotación de venganza que no ayudó en nada<sup>51</sup>. Tal vez lo más dañino fue el hecho de que también acabó con la vida de un ex miembro del equipo negociador de las FARC que, según la guerrilla, estaba comprometido en promover el proceso de paz<sup>52</sup>. Independientemente de si fue así o no, más allá de responder a una actividad criminal, el ataque envió mensajes ambivalentes acerca de la postura de los militares hacia el proceso de paz. Si bien no es de esperar que las fuerzas de seguridad desafíen abiertamente a sus jefes políticos, el gobierno deberá seguir obrando con cautela.

### C. *Condiciones políticas adversas*

Las tensiones internas del gobierno reflejan la falta de consolidación del entorno político. Más allá de los círculos de la élite, los colombianos tienden a ver con indiferencia un proceso de paz que no parece estar relacionado con los urgentes problemas que afectan a las principales zonas urbanas, donde el impacto directo del conflicto ha ido disminuyendo a medida que las hostilidades se han trasladado hacia la periferia. En

---

generar un desequilibrio políticamente peligroso entre las guerrillas y los militares. James Stewart, “La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional”, discurso en la Universidad de Rosario, Bogotá, 13 de mayo de 2015, p. 8; entrevista de Crisis Group, alto diplomático, Bogotá, 24 de noviembre de 2014. Para un resumen, véase también “On their Watch. Evidence of Senior Army Officers’ Responsibility for False Positive Killings in Colombia”, Human Rights Watch, junio de 2015.

<sup>48</sup> Entrevista de Crisis Group, analista del conflicto, Bogotá, 5 de diciembre de 2014.

<sup>49</sup> Para un panorama general, véase “Colombia’s Military and the Peace Process”, Washington Office on Latin America, 24 de enero de 2015.

<sup>50</sup> Véase también Carlos Alfonso Velásquez, “¿Estrategias militar y política divergentes para el fin del conflicto?”, *Razón pública*, 31 de mayo de 2015.

<sup>51</sup> Esto fue mencionado explícitamente por el presidente Santos. “Declaración del Presidente ... sobre la operación de bombardeo en el Cauca”, Sistema informativo del gobierno, 22 de mayo de 2015.

<sup>52</sup> “El destino de Colombia no puede ser el de la guerra”, Delegación de paz de las FARC-EP, pazfarc-ep.org, 27 de mayo de 2015. El 25 de mayo, un comandante de alto rango de las FARC y otro ex miembro de la delegación de paz fueron supuestamente asesinados en una operación militar en Chocó. “Los delegados de las FARC muertos en los bombardeos de las FF. MM”, *Semana*, 27 de mayo de 2015.

las zonas de conflicto probablemente haya mayores niveles de apoyo, pero el recuerdo vivo de la violencia que desencadenó la desastrosa desmovilización paramilitar y del amargo fracaso de los anteriores intentos de negociar con las FARC también generan escepticismo<sup>53</sup>. Muchas personas en las regiones afectadas por el conflicto dudan de la voluntad de las FARC de renunciar a negocios ilegales lucrativos y del compromiso del gobierno de transformar las zonas rurales, lo que refleja la maltrecha credibilidad de ambas partes.

A medida que ha aumentado la probabilidad de llegar a un acuerdo, las percepciones han comenzado a cambiar. Tal vez por miedo a quedar del lado equivocado de la historia, muchos detractores, incluido Uribe, ahora sugieren transformar el proceso en lugar de ponerle fin. También ha habido breves acercamientos tentativos entre Santos y ciertos escépticos de alto perfil, entre ellos Uribe y Alejandro Ordóñez, el ultraconservador procurador general<sup>54</sup>. Los movimientos sociales, muchos de los cuales son firmes defensores de las negociaciones, se han fortalecido, y las iniciativas de paz desde la base se sienten más empoderadas. Pero estos avances aún no han logrado superar el legado de décadas de promesas de paz frustradas y polarización política. Sigue sin alcanzarse un consenso más amplio acerca de la necesidad y el costo de una solución negociada. La reanudación de la violencia arroja dudas sobre el compromiso de ambas partes con la paz y fortalece a las voces radicales.

Las elecciones locales y regionales de octubre de 2015 podrían dificultar aún más la construcción del consenso, y echar por tierra lo poco que se ha logrado en cuanto a la apropiación del proceso de paz por parte de las regiones. Al igual que en el ciclo electoral de 2014, los partidos políticos tienen incentivos para acrecentar la polarización<sup>55</sup>. Por supuesto que el conflicto no será la única cuestión electoral – en muchos casos ni siquiera será la decisiva – pero sí hay mucho en juego. En algunas regiones los candidatos apoyados por los movimientos sociales estarán en las listas de elegibles, y en esos casos los comicios podrían derivar en la elección de autoridades locales firmemente comprometidas con la paz. En otras, sin embargo, los resultados podrían dificultar la implementación de un acuerdo final<sup>56</sup>. Algunas autoridades locales, entre otras en Antioquia y Nariño, han avanzado en la preparación del post conflicto<sup>57</sup>, pero esto podría echarse a perder, ya que la implementación quedará en manos de quienes asuman el mando en enero de 2016.

---

<sup>53</sup> Un análisis reciente de 62 municipalidades en zonas de conflicto concluyó que el nivel de apoyo por el proceso de paz (65.1 por ciento) es más elevado que la media nacional (53.4 por ciento en 2014). Sin embargo, los residentes de zonas de conflicto siguen viendo con escepticismo el futuro del proceso. Se oponen fuertemente a la participación de las FARC en la política, pero están considerablemente más dispuestos a aceptar la victoria electoral de un miembro desmovilizado de las FARC. Miguel García Sánchez, Jorge Daniel Montalvo y Mitchell A. Seligson, “Cultura política de la democracia en Colombia, 2015”, Vanderbilt University, junio de 2015, pp. 81-89.

<sup>54</sup> “De ‘tácticas fascistas’ a ‘patriota de la paz’”, *Semana*, 30 de abril de 2015; “Las tres condiciones para la paz que acercan a Santos y a Ordóñez”, *El Tiempo*, 23 de octubre de 2014. El alcance de esto aún no está claro, entre otras cosas dado el antagonismo entre Santos y su antiguo mentor. Entrevista de Crisis Group, simpatizante de Uribe, Medellín, 25 de mayo de 2015.

<sup>55</sup> Entrevista de Crisis Group, analista político conservador, Bogotá, 27 de mayo de 2015.

<sup>56</sup> Entrevistas de Crisis Group, expertos locales en democracia, Medellín, 25 de mayo de 2015. Aún no está claro exactamente la forma exacta que las autoridades locales darán a la implementación del proceso de paz. Sería difícil, incluso para un detractor del proceso de paz, oponerse abiertamente a las políticas a nivel nacional, pero la voluntad y el compromiso político revisten gran importancia para el avance (o no) de las agendas locales de paz.

<sup>57</sup> Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno regional, Medellín, 26 de mayo de 2015.

## IV. Cómo resolver el dilema

---

A medida que las negociaciones de La Habana entran en su etapa final, el gobierno se enfrenta a un dilema. Si cede ante la presión política para acelerar el ritmo de las negociaciones o fijar una fecha límite, el acuerdo resultante podría ser una débil base para la transición en tanto importantes actores a ambos lados no se sientan parte de él. Las negociaciones podrían entrar en una zona peligrosa si se cumple el plazo y aún no hay acuerdo. Resistirse a la presión política, por otro lado, podría aumentar las probabilidades de llegar a un acuerdo más firme, pero expondría aún más a todo el proceso a la violencia, el sabotaje y a las divisiones políticas. Escapar al dilema exige que las partes aborden de forma urgente y simultánea los tres problemas que subyacen a las actuales dificultades: la escalada de hostilidades, la creciente presión en cuanto a los tiempos, y la falta de raíces sociales y políticas más profundas.

### A. Hostilidades

El primer paso debería ser poner fin a la peligrosa escalada de violencia. En última instancia, la garantía más segura de que las hostilidades no echarán por tierra el proceso sería un cese al fuego bilateral. Sin embargo, a pesar de la creciente presión nacional e internacional, será improbable que esto suceda en el corto plazo. Ya se están negociando los términos de un eventual cese definitivo de las hostilidades, pero aún no hay ningún acuerdo a la vista. Incluso por fuera del gobierno y los militares existe un temor considerable de que un cese al fuego inmediato pueda distraer la atención de la resolución de los restantes puntos sustanciales de la agenda<sup>58</sup>.

El desescalamiento del conflicto, por lo tanto, sigue siendo la mejor apuesta para la estabilidad en el corto plazo. Esto podría ayudar al menos de tres formas. Primero, reducir las hostilidades y su impacto en los civiles podría debilitar el dilema de negociar en medio de las hostilidades, y podría alentar a las partes a tomar los pasos necesarios para prepararse para el cese definitivo de las hostilidades. Segundo, podría ayudar a recobrar el apoyo político, no solo en regiones afectadas por el conflicto, sino también en zonas urbanas. Tercero, fomentaría la confianza que se necesita para lograr un final sostenible del conflicto entre los sectores militares de ambos lados.

Las medidas unilaterales deben formar parte de este esfuerzo. En medio de la violencia en aumento y con un fuerte impacto humanitario, la protección de las comunidades en zonas de conflicto vuelve a ser una prioridad. El gobierno y las FARC deben incrementar sus esfuerzos por cumplir con el derecho internacional humanitario. Ambas partes deben tomarse en serio los criterios de proporcionalidad y proteger estrictamente los bienes e infraestructura civiles. La guerrilla y los militares deberían poner fin de inmediato a los ataques contra la infraestructura energética y el uso de escuelas u hospitales. Las FARC deben abstenerse de sembrar nuevas minas y reclutar niños.

Tras haber dejado escapar la oportunidad brindada por el cese al fuego unilateral, ambas partes ahora se enfrentan a un entorno más difícil para cumplir su compromiso de desescalar las hostilidades. Sin embargo, el 15 de junio las FARC enviaron una señal positiva cuando afirmaron que esperan definir en breve los protocolos para la liberación de los miembros menores de quince años, como prometieron hace meses<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Entrevista de Crisis Group, senador opositor de izquierda, Bogotá, 29 de mayo de 2015.

<sup>59</sup> Javier Alexander Macías, "Farc entregarían menores de 15 años en próximo ciclo", *El Colombiano*, 16 de junio de 2015.

Las partes también deberían acelerar el histórico acuerdo conjunto de desminado y ampliarlo más allá de la actual zona piloto lo más rápidamente posible. Dado el alcance limitado de estas medidas, las partes deberían considerar además llegar a acuerdos recíprocos discretos diseñados para acelerar la reducción de hostilidades. Siempre y cuando se pueda restablecer un nivel suficiente de confianza, esto podría incluir acuerdos confidenciales para disminuir gradualmente la frecuencia de las operaciones militares.

Estos acuerdos podrían llegar a formar la base de un cese al fuego bilateral definitivo. Esto debería introducirse tan pronto como sea posible – un punto al que probablemente se llegue una vez que haya un acuerdo suficientemente firme sobre víctimas y justicia transicional. La seguridad jurídica para los altos mandos, líderes de rango medio y combatientes rasos debería dar a las FARC el espacio que necesitan para aceptar el carácter definitivo e irreversible de un cese al fuego bilateral. Un acuerdo de justicia transicional convincente debería además permitir al gobierno plantear que el final del conflicto, incluido un cese al fuego bilateral y el desarme de las FARC, no será un evento, sino un proceso coordinado con otros avances en las negociaciones, y, mas adelante, con la ratificación e implementación de los acuerdos finales.

Un compromiso viable para lograr un cese al fuego bilateral temprano implicaría que las FARC avanzaran hacia alguna forma de acantonamiento regional de sus tropas. Las áreas deberían ser lo suficientemente amplias para permitir cierta movilidad, pero también lo suficientemente reducidas para permitir un monitoreo razonable a fin de asegurar que realmente se haya puesto fin a las actividades criminales; la concentración plena y el desarme deberían comenzar tras la ratificación del acuerdo final. A fin de hacer que esto sea digerible para ambas partes y limitar las repercusiones de potenciales problemas, la concentración regional podría ser gradual, comenzando en zonas piloto elegidas conjuntamente. Para estabilizar el cese al fuego, ambas partes deberían acordar un mecanismo de verificación internacional que sea capaz de resolver las inevitables disputas y supervisar los compromisos<sup>60</sup>.

## B. *Un problema de tiempos*

La segunda prioridad debería ser abordar la creciente presión para concluir las negociaciones; no solo porque se está agotando la paciencia con un proceso que ya lleva mucho más tiempo que los “meses” que inicialmente prometió el gobierno, sino también porque las partes necesitarán tanto tiempo como sea posible de lo que resta del mandato de Santos para ratificar el acuerdo y comenzar a implementar sus aspectos fundamentales.

Sin embargo, no es tan simple acelerar el proceso. Muchas de las decisiones fáciles, incluida la negociación simultánea de varios puntos de la agenda, ya se han tomado, y no existen muchas opciones adicionales que se pueden implementar rápidamente. Una fecha límite sería ineficaz, y podría tornarse contraproducente: ineficaz, ya que las partes cuentan con muy poco tiempo para concluir las negociaciones; contraproducente, porque antagonizaría a las FARC, lo que complicaría las negociaciones, y se correría el riesgo de generar aún mayor incertidumbre si no se cumpliera<sup>61</sup>.

Otras opciones son más prometedoras. A fin de evitar otro perjudicial periodo prolongado sin avances tangibles, las partes deberían explorar formas de alcanzar y

---

<sup>60</sup> Para más detalles, véase Informe de Crisis Group, *El día después de mañana*, op. cit., pp. 23-31, 34-38.

<sup>61</sup> Véase, por ejemplo, Carlos Antonio Lozada, “La quinta papeleta”, *frente.org*, 22 de junio de 2015.

anunciar acuerdos parciales sobre los elementos de la justicia transicional. Sin embargo, los vínculos internos entre esos elementos sugieren que las posibilidades de nuevos acuerdos parciales seguirán siendo limitadas una vez que el acuerdo sobre reparaciones, la parte restante de la justicia transicional que puede ser aislada con relativa facilidad, haya sido anunciado<sup>62</sup>. Dado el rechazo que sienten muchos colombianos hacia cualquier indulgencia percibida hacia las FARC, el anuncio de estos acuerdos adicionales también deberá ser cuidadosamente programado. Asimismo, las partes podrían intentar acelerar el ritmo de las negociaciones reduciendo los tiempos entre ciclos, pero la eficacia de esto es incierta, ya que ambas necesitan llevar a cabo amplias consultas internas, y en menor grado externas, para consolidar posibles acuerdos.

Dadas las dificultades de llegar a un acuerdo sobre justicia transicional y el probable cansancio de los negociadores, las partes deberían volver a examinar como pueden ayudar los terceros. Lo mejor sería hacerlo de forma informal y discreta, y en esencia ampliando lo que ya está establecido. Los cuatro países más cercanos al proceso – Cuba y Noruega como “garantes” que facilitan las negociaciones; Chile y Venezuela como estados “acompañantes” – ya cumplen una variedad de tareas que el gobierno y las FARC consideran útiles: desde facilitar el acceso a conocimiento experto hasta cierta mediación informal. Un avance positivo logrado recientemente fue la vinculación, con ambas partes por separado, de un nuevo enviado especial de los Estados Unidos para el proceso de paz, Bernard Aronson<sup>63</sup>. Se dice que la posibilidad de que un tercero asuma un papel formal de mediación no genera demasiado entusiasmo, pero en las fases finales de las negociaciones estos y otros actores deberán adoptar un papel más activo. Será especialmente importante asegurarse de que aquellos actores internacionales que probablemente vayan a jugar un papel en el monitoreo y la verificación del cese al fuego bilateral estén involucrados desde el principio de su negociación<sup>64</sup>.

Estas opciones podrían ser útiles, pero tal vez no basten para resolver el problema de los tiempos. Una forma más radical de acelerar todo el proceso sería ir más allá de las negociaciones incluso antes de que se alcance un acuerdo final. Por ejemplo, las partes podrían comenzar a implementar puntos sobre los que hay suficiente unanimidad y/o aquellos que el gobierno consideraría adoptar independientemente de la suerte final de las negociaciones. Varios acuerdos, incluido el fortalecimiento de las garantías para la oposición política, conllevan el desarrollo de derechos constitucionales. Otros, como los programas comunitarios de sustitución de cultivos, están en sintonía con políticas que ya ha adoptado el gobierno. Las partes también podrían decidir dejar que algunas cuestiones sean resueltas en el marco de un proceso político más amplio, en lugar de intentar resolver todos los puntos de la agenda de forma bilateral. Dicha implementación temprana no solo ahorraría tiempo, sino que además promovería la confianza mutua y ayudaría a convencer a los colombianos de que el proceso va en serio.

---

<sup>62</sup> Entrevista de Crisis Group, experto en justicia transicional, Bogotá, 29 de mayo de 2015.

<sup>63</sup> En abril, Alemania nombró a Tom Koenigs como enviado especial al proceso de paz, pero su papel parece estar más centrado en coordinar el apoyo de Alemania a la implementación de un futuro acuerdo. Véase “Tom Koenigs appointed Special Envoy for the Colombian peace process by Foreign Minister Steinmeier”, comunicado de prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Berlín, 2 de abril de 2015.

<sup>64</sup> Véase Informe de Crisis Group, *El día después de mañana*, op. cit.

Esto puede ser contrario a la distinción entre las negociaciones y la implementación del acuerdo como dos fases separadas del proceso. Sin embargo, en la práctica las medidas de desescalamiento, y en particular el plan de desminado humanitario conjunto, ya han roto con esta estricta secuencia. También han ido surgiendo instancias alternativas para lidiar con algunas de las cuestiones más polémicas. La comisión de la verdad, por ejemplo, estaría mejor situada, y podría contar con mucha más legitimidad, para establecer una narrativa compartida acerca del conflicto que las partes por sí solas, que siguen estando en desacuerdo acerca de esta cuestión a pesar de un informe académico encargado de más de 800 páginas<sup>65</sup>. También se podría confiar a la comisión la tarea de formular recomendaciones sobre garantías de no repetición, prevención de la violencia y reformas institucionales más amplias (incluidas reformas al sector seguridad) en el marco de un proceso en el que las FARC (desarmadas) puedan participar de forma significativa junto con otros actores políticos y sociales<sup>66</sup>.

Sin embargo, avanzar hacia la implementación temprana no es ninguna panacea. Posponer o externalizar las decisiones difíciles que exigen mucho tiempo funciona en algunos casos, pero no en otros. En particular, avanzar hacia la implementación antes de que se hayan negociado las cuestiones de vital importancia para ambas partes podría debilitar todo el proceso. Es por esto que la opción de comenzar a implementar algunos acuerdos mientras continúan las negociaciones sobre otras cuestiones probablemente solo sea realista una vez que las partes hayan alcanzado un entendimiento sobre víctimas y justicia transicional y hayan comenzado a implementar un cese al fuego bilateral.

### C. Raíces sociales y políticas

Un esfuerzo sostenido y conjunto de desescalamiento y avances adicionales en La Habana deberían revitalizar el agonizante apoyo público, y podrían aliviar algunas de las divisiones políticas que amenazan al proceso. Pero si bien esto es una condición necesaria, no es suficiente para establecer la base social y política más amplia que se requiere para apoyar las negociaciones a medida que avanzan hacia su conclusión, y especialmente a medida que se aproximan la ratificación e implementación. Se necesita un esfuerzo estratégico consciente para mantener la viabilidad política de las negociaciones.

Situar el proceso de paz en el marco de la política doméstica no ha sido una máxima prioridad para el gobierno, aunque sí ha hecho algunos esfuerzos – incluido el restablecimiento del Consejo Nacional de Paz, un organismo mixto del gobierno y la sociedad civil con sedes territoriales y, más recientemente, la creación de un consejo asesor de alto nivel<sup>67</sup>. Pero aparte de la campaña presidencial de 2014, en la que se podría

---

<sup>65</sup> Las partes crearon la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas en agosto de 2014. Está integrada por doce expertos académicos y dos moderadores, y entregó su informe final en febrero de 2015. No está claro si el largo y heterogéneo documento ha contribuido a las discusiones sobre los derechos de las víctimas. “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, [mesadeconversaciones.com.co](http://mesadeconversaciones.com.co), febrero de 2015.

<sup>66</sup> Estas recomendaciones podrían formar parte de la competencia de la comisión de promover la convivencia pacífica en zonas de conflicto; la agenda de La Habana no menciona explícitamente estas reformas más amplias, pero contiene una promesa del gobierno de llevar a cabo las “reformas y ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz”.

<sup>67</sup> Sobre el Consejo Nacional de Paz, véase Silke Pfeiffer, “Infraestructura de Paz en Colombia”, Berghoff Foundation, 2014, p. 11. En marzo, el presidente Santos convocó una Comisión Asesora

decir que la paz fue la cuestión decisiva, el gobierno por lo general ha adoptado un enfoque indirecto, contando con la fortaleza del presidente (como la única voz autorizada en el proceso) y suponiendo que la opinión pública automáticamente daría su apoyo al proceso una vez que sea irreversible. La existencia de un bloque escéptico fuerte puede incluso haber resultado útil en las negociaciones para presionar a las FARC a hacer concesiones. Esta pasividad no ha estado totalmente equivocada, como demuestra el aumento del apoyo registrado a principios de este año, pero sus límites se han puesto de manifiesto a medida que han surgido problemas imprevistos.

Avanzar hacia un cese al fuego bilateral antes de un acuerdo final abriría nuevos caminos para generar una mayor participación social en el proceso. Una posibilidad que las partes deberían explorar sería trasladar las negociaciones, o parte de ellas, a Colombia. Situarlas en Cuba ha brindado ciertas ventajas, entre ellas un alto grado de confidencialidad, un entorno de trabajo libre de grandes interrupciones, y seguridad para los negociadores de la guerrilla. Pero la distancia geográfica también ha tenido inconvenientes. Ha favorecido la impresión de que el proceso está centrado en los intereses de los máximos líderes de ambos lados, con escasas implicaciones directas para los ciudadanos de a pie. Y puesto que cuenta con escasas vías formales de participación, ha favorecido a aquellas organizaciones que cuentan con los recursos políticos y materiales necesarios para viajar a La Habana o relacionarse directamente con altos funcionarios del gobierno. Aún sin este paso, un cese al fuego debería permitir a los negociadores u otros representantes de ambos lados profundizar sus relaciones con las bases sociales y políticas y fortalecer las actividades de divulgación.

Repatriar las negociaciones, o algunos de sus principales actores, brindaría considerables ventajas. Obligaría a la sociedad a afrontar el proceso. Debería normalizar la exposición de las FARC a debates públicos, posibilidad que ha sido afectada por las dinámicas de la guerra, como lo reconoce la misma guerrilla<sup>68</sup>. También podría ayudar a las FARC a entender mejor algunas de las limitaciones serias que enfrenta el proceso, lo que posiblemente aliviaría algunos cuellos de botella. Pero indudablemente sería arriesgado. Expondría a las partes a la mirada constante de los medios, lo que desviaría la atención de las cuestiones sustantivas y aumentaría la tentación de ambas partes de utilizar medios públicos para fortalecer su posición negociadora. Generaría además inquietudes acerca de la seguridad y, posiblemente también quejas por el hecho de que haya pesos pesados de las FARC moviéndose libremente por el país, pese a que algunos detractores parecen estar abiertos a participar en discusiones directas con las guerrillas.<sup>69</sup>

Estos son serios motivos de preocupación, pero si el proceso ha de avanzar, tarde o temprano los colombianos tendrán que acostumbrarse a la presencia y participación de los líderes de las FARC tanto en la política como en la estructura de implementación de los acuerdos. Esto sugiere que es importante encontrar el momento

---

para la Paz de tinte relativamente pluralista. Sus miembros incluyen al ex presidente conservador Andrés Pastrana, Clara López, presidente del partido de izquierda Polo Alternativo Democrático, Vera Grabe, una ex líder de la guerrilla M-19, y el cardenal Rubén Salazar, Arzobispo de Bogotá. “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos luego de la primera reunión de la Comisión Asesora para la Paz”, Sistema Informativo del Gobierno, 16 de marzo de 2015.

<sup>68</sup> Alexandra Nariño, “Un solo país, dos realidades”, pazfarc-ep.org, 19 de junio de 2015.

<sup>69</sup> El procurador general, Alejandro Ordóñez inició un intercambio de correspondencia con Iván Márquez, el principal negociador de las FARC, y se muestra interesado en un debate sobre justicia transicional con “participación directa” de las FARC. “Ordóñez: cálido con Márquez, frío con Santos”, *Semana*, 23 de junio de 2015.

oportuno. A fin de reducir el alcance de las críticas perjudiciales, solo sería posible traer a casa el proceso o a algunos de sus protagonistas en la última etapa de las negociaciones, cuando ya se hayan tomado las principales decisiones, especialmente las relativas a la justicia transicional, y se haya establecido un cese al fuego bilateral. También habría que dejar en claro que la necesaria suspensión de las órdenes de captura de líderes de las FARC en Colombia no es un aval de impunidad.

En cualquier caso, este tipo de opciones radicales no estarán disponibles a corto plazo. La persistencia de la violencia, la incertidumbre acerca de la suerte de las negociaciones y la polarización ante las próximas elecciones locales sin duda generan un entorno difícil para promover la apropiación social del proceso. Aún así, el gobierno cuenta con mucho margen para promover el proceso de paz sin profundizar las divisiones con la oposición de derecha. Existe potencial aún sin explorar para enviar el mensaje de que la paz no es un juego de suma cero ni un favor a las odiadas guerrillas, y que todos los colombianos tienen mucho que ganar con un acuerdo. Lo ideal sería que el gobierno entero promoviera este mensaje.

El gobierno debería además fortalecer y empoderar al Consejo Nacional de Paz, un organismo que en teoría está muy bien situado para enviar mensajes no partidarios a las comunidades de todo el país. Además debe urgentemente cultivar nuevos aliados a nivel local, mediante un esfuerzo constante por involucrar a gobernadores, alcaldes, miembros de los concejos y otros en la difusión de los logros de las negociaciones y en la discusión de las repercusiones del proceso en sus respectivas áreas.

Por último, existe al menos cierto margen para buscar puntos de convergencia con sectores de la oposición que están convencidos de que se necesita un consenso más amplio para respaldar un acuerdo de paz sostenible, o al menos para abrir canales confidenciales para que los miembros de la oposición expresen sus inquietudes acerca del proceso. Esto no debería estar limitado a los puntos neurálgicos, como la responsabilidad judicial de los principales responsables de ambos lados, sino también extenderse a puntos más amplios, por ejemplo cómo la oposición puede participar en las etapas finales del proceso.

## **V. Conclusión**

---

Los resultados a corto plazo del fin del cese al fuego unilateral de las FARC después de cinco meses han sido contradictorios. Desencadenó la peor escalada de violencia de los últimos años. Los ataques contra la infraestructura eléctrica dejaron a cientos de miles de personas sin luz. Los derrames de petróleo causaron dificultades económicas y desastres medioambientales. El combate provocó nuevos desplazamientos masivos. El escepticismo acerca de las negociaciones ha ido en aumento. Pero la crisis también provocó una fuerte reacción de las partes, que acordaron crear una comisión de la verdad, el primer resultado sustancial de las negociaciones sobre víctimas y justicia transicional, que llevaban mucho tiempo estancadas. También están creciendo las expectativas de que en breve se llegue a un acuerdo separado sobre reparaciones.

No obstante, tal vez la principal lección sea que el modelo de negociar en medio de las hostilidades se ha agotado. Si bien nunca fue fácil, en conjunto sirvió su propósito. Lo más importante es que permitió a las partes centrarse en las cuestiones sustantivas sin distraerse con disputas inevitables sobre el cumplimiento del cese al fuego. Sin embargo, los costos ahora superan a los beneficios, y la situación podría tornarse insos-

tenible rápidamente. A medida que se ha debilitado el apoyo por el proceso y la tolerancia hacia las acciones militares de las FARC se ha reducido a cero, probablemente solo haría falta un ataque mayor o especialmente visible para obligar al debilitado presidente a suspender las negociaciones. Incluso si esto no llegara a suceder, la persistente violencia podría deteriorar aún más el apoyo público, fortalecer las voces radicales y envalentonar a los saboteadores de ambos lados – difícilmente el escenario ideal para la ratificación popular de los acuerdos finales que se prometió. Las partes siguen firmemente comprometidas con lograr un acuerdo, pero el riesgo de una ruptura involuntaria o accidental es real y probablemente mayor que nunca.

No será fácil sacar a las negociaciones de este atolladero. Imponer una fecha límite o aumentar la presión política para producir resultados rápidos podría hacer más daño que bien. Por el contrario, las partes deberían urgentemente desescalar el conflicto, lo que debería conducir a un cese al fuego bilateral una vez que las negociaciones sobre víctimas y justicia transicional estén suficientemente consolidadas. Este cese al fuego debería implicar cierto grado de concentración regional de las FARC y el monitoreo internacional. Un entorno más tranquilo en Colombia podría proporcionar una base más firme para acelerar el proceso con el fin de ratificar e implementar los acuerdos finales antes de que el presidente Santos finalice su mandato en 2018. También abriría nuevas oportunidades para ampliar la base social y política de las negociaciones. Existe el riesgo de una caída en picada, pero si partes aprenden las lecciones correctas de las actuales dificultades, el proceso de paz podría resurgir con más fuerza.

**Bogotá/Bruselas 2 de julio de 2015**

Anexo A: Mapa de Colombia

