

Implementación local de acuerdos de paz: lecciones para Colombia

INTRODUCCIÓN

En el último mes los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia (GOC) y las FARC cumplieron dos años, ocasión en que los textos de los tres acuerdos parciales alcanzados hasta el momento fueron publicados. A pesar de que el alcance e importancia de los dos temas que faltan por cubrir es grande (víctimas y fin del conflicto), se debe poner atención a los desafíos que Colombia enfrentará en la implementación de los acuerdos finales. El enfoque del GOC en la “paz territorial”, y la participación de organizaciones de base en los diálogos y la preparación para el posconflicto son hechos que resaltan la importancia de asumir los obstáculos locales que pueden poner en riesgo la implementación de lo acordado. Los diversos contextos internos de Colombia y sus diferentes etapas de transición requieren un enfoque que se adapte a las particularidades de cada región. Es esencial que la preparación de la implementación de un acuerdo sea lo suficientemente flexible para permitir un enfoque local.

Las experiencias internacionales muestran que el apoyo a la construcción de paz local tiene beneficios de largo plazo en la sostenibilidad de la paz y el desarrollo en la fase posconflicto. La formación de capacidades locales para la sociedad civil es una forma de bajo costo, pero eficiente de legitimar la paz y sostener su implementación de base, luego de que la cooperación internacional se retire.¹ Este documento examina casos de implementación de acuerdos de paz locales, y sus lecciones para Colombia.

INDONESIA

En agosto de 2005, el Memorandum de Entendimiento (MdE) se firmó entre el Gobierno de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre (MAL) para poner fin a un conflicto de 30 años entre la región de Aceh y el Estado. Luego de que la Misión de Monitoreo de Aceh concluyó en 2006, se realizaron esfuerzos para implementar el MdE.ⁱⁱ

La sociedad civil y la cooperación internacional se enfocaron en una implementación a nivel nacional y local del MdE, con los objetivos de:

- Facilitar la confianza de *stakeholders* de Aceh
- Vincular a la sociedad civil en la construcción de paz
- Generar un diálogo constructivo en Aceh
- Incrementar el conocimiento local del MdE

Se usaron dos mecanismos para lograr esas metas. El primero fue una mesa redonda de los *stakeholders* locales y nacionales, la cual fue exitosa en el monitoreo de la implementación local del MdE, y en la resolución de diferencias de opinión que surgían. Este mecanismo fue iniciado por la cooperación internacional y continuado después de que estas organizaciones se retiraran. El

segundo mecanismo fue una red de facilitadores de campo, enfocados en la reconciliación a nivel local. Los facilitadores de campo fueron responsables de que las organizaciones de la sociedad civil fueran consultadas en lo concerniente a la implementación del MdE en los 16 distritos de Aceh. Las redes se basaron en una variedad de metodologías que incluyó entrevistas individuales, grupos focales, de trabajo y radio. Estos mecanismos permitieron que los habitantes de Aceh contribuyeran con soluciones basadas en el consenso e insumos desde sus comunidades, lo que aseguró la pertenencia local y legitimidad en la implementación del MdE.ⁱⁱⁱ

SIERRA LEONA

El impacto local del conflicto en Sierra Leona varió de región a región. Luego de que el conflicto finalizó en 2001, los Comités de Monitoreo del Código Distrital de Conducta (CMCDC) fueron establecidos para asegurar la implementación pacífica de la sección de los acuerdos de paz que apoyaba la participación en las elecciones nacionales y locales. Los CMCDC cumplieron tres funciones principales en el logro de estas metas:

- 1) Mostraron que personas de diferentes partidos políticos podían trabajar juntos, especialmente debido a su colaboración en programas de radio sobre elecciones
- 2) Su conocimiento local les permitió identificar y evitar áreas con potencial conflicto
- 3) Fueron localmente reconocidas y bien posicionadas para mediar el conflicto, si ocurría

Los CMCDC's tenían la ventaja de ser los únicos mecanismos apoyados por una política nacional acordada por todos los *stakeholders*, lo cual les permitió incorporar a todos los actores locales en los procesos electorales debido a su legitimidad. No existía otra institución con esa credibilidad, por lo que los CMCDC fueron considerados como los “salvadores” del proceso electoral, además de proveedores de apoyo a los mecanismos de la sociedad civil para retomar operaciones.^{iv}

Otras lecciones de Sierra Leona se centran en el apoyo técnico provisto a los CMCDC, primero por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras agencias de cooperación, y luego por el gobierno nacional. Luego, el apoyo decreció en 2007, y los CMCDC colapsaron. Por tanto, el apoyo sostenido a las estructuras de paz es necesario, y simultáneamente se deben asegurar medidas que transfieran la responsabilidad de la cooperación internacional a los gobiernos nacionales, con el fin de que las operaciones locales puedan continuar. Adicionalmente, las agencias internacionales en Sierra Leona eran asesores confiables y los CMCDC fueron establecidos de forma que

dependían de la presencia de las agencias. Esto contribuyó al colapso de las DMC luego de que la responsabilidad fuera transferida al gobierno nacional.^v

NICARAGUA

El Acuerdo Esquipulas II, firmado en 1987 para crear un esquema inicial para terminar eventualmente el conflicto nicaragüense, formó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR). Esta entidad tuvo varias responsabilidades, incluyendo el monitoreo y verificación del cese del fuego implementado en tres áreas de Nicaragua. El gobierno solicitó que el CNR formara “una extensiva estructura interna que incluyera comisiones regionales y... comisiones locales”. Las diferencias regionales entre las comisiones del sur y del centro-norte eran muy marcadas.^{vi}



La diferencia en las aproximaciones de las comisiones de paz entre centro-norte y sur fue atribuida primero a la falta de clara transición nacional del conflicto a la paz y en la resultante falta de planeación e implementación necesarias para un modelo de comisión de paz y su estructura local de redes, y segundo por las diferencias regionales en la dinámica del conflicto y las necesidades de los tiempos de paz. Esta variación regional y contextual fue clave para el éxito de las comisiones en el sur, donde se usaron las redes de los líderes religiosos y su legitimidad para llevar a cabo una exitosa ejecución de la verificación y sus roles de mediación, lo que facilitó la implementación conjunta de proyectos de construcción de paz con socios de la oposición.^{vii}

COLOMBIA

El Consejo Nacional de Paz de Colombia y su red asociada de consejos a nivel local es un mecanismo que aspira a facilitar la implementación de iniciativas de paz, y se espera que sirva en caso de que se logre un acuerdo de paz final entre el GOC y las FARC. El presidente Santos anunció la reinstalación en marzo de 2014 del Consejo Nacional de Paz bajo la Ley 434. Esta ley fue emitida en 1998 durante el gobierno del ex presidente Ernesto Samper debido a la necesidad de un mecanismo a través del cual los gobiernos locales, minorías étnicas, sindicatos, la iglesia y otros grupos de la sociedad civil y autoridades pudieran discutir formas de facilitar la paz. La ley resultó

en la creación de una red de Consejos de Paz dirigidos por el Consejo Nacional de Paz, el cual funcionó como un cuerpo consejero y consultivo gubernamental. Los Consejos de Paz se constaban de representantes elegidos en los niveles municipal, departamental y nacional, complementándose mutuamente y aportando insumos para una nueva política de paz estatal. El consejo no ha sido convocado desde la administración del ex presidente Pastrana, pero se reunió por primera vez desde su reinstalación en octubre de 2014. Debido a la reciente naturaleza de la primera reunión, el rol exacto de la red de Consejos de Paz permanece incierta, pero se espera que sea un mecanismo clave en la implementación a nivel local y verificación de los acuerdos de paz.

CONCLUSIONES

El actual enfoque del GOC en la paz regional y en la implementación de un acuerdo de paz final hacen que las lecciones aprendidas de casos internacionales y anteriores nacionales sean esenciales. Todos los casos descritos aquí muestran el potencial de las redes de comisiones o consejos que puedan asegurar la relevancia e impacto de estrategias del acuerdo nacional de paz, en lo que atañe a la superación de retos en el nivel local. En Indonesia, los facilitadores de campo fueron parte esencial en involucrar a la sociedad civil en la implementación de los MdE, y el rango de métodos usados en este sentido proveen opciones para el caso colombiano. En Sierra Leona la legitimidad y el estatus para las comunidades locales de los CMDC's muestra la importancia de apoyarse en las instituciones existentes y su posición ante la comunidad. El sur de Nicaragua ofrece lecciones similares, dado que se usaron las redes de la iglesia y su legitimidad para formar las instituciones locales que implementaron las estrategias de construcción de paz nacionales. Colombia ya cuenta con las bases existentes de una red de consejos, y recientemente reactivamos en el Consejo Nacional de Paz y mecanismos de apoyo a nivel de municipio. A medida que se aproxima el posconflicto, éstas y otras herramientas deben ser usadas para asegurar la relevancia y eficiencia de la implementación a nivel local de un acuerdo final de paz.

ⁱ Pg. 3 & 19, Stedman, S.J. (2001) *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. IPA Policy Paper Series on Peace Implementation. <http://bit.ly/1u0d8H2>

ⁱⁱ Interpeace website, <http://bit.ly/ZV3MhQ> and Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement. <http://bbc.in/1ww8EGQ>

ⁱⁱⁱ Interpeace website, <http://bit.ly/ZV3MhQ>

^{iv} Pg. 63-67. Odendaal, A. (2010) *An Architecture For Building Peace At The Local Level: A Comparative Study Of Local Peace Committees*. UNDP: Geneva. <http://bit.ly/1tAXekm>

^v Ibid.

^{vi} Pg. 30-33. Ibid.

^{vii} Ibid.