

Los diálogos de paz en La Habana: una salida negociada al conflicto en Colombia

Por: Pedro Santana Rodríguez

Sociólogo, Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía

Colombia ha vivido desde el 9 de abril de 1948, en que fue asesinado el líder político Jorge Eliécer Gaitán, una conflagración armada interna que ha dejado cientos de miles de personas asesinadas. En el período comprendido entre el año de 1948 y el año de 1957 se estimó, por investigadores independientes, que por lo menos perecieron en esa conflagración armada cerca de 300.000 colombianos y colombianas. Más recientemente y según datos parciales habrían sido asesinados de acuerdo con el Grupo de Memoria Histórica, 220.000 personas entre 1958 y el año 2012. Hay más de 60.000 desaparecidos, de los cuáles el Estado ha reconocido más de 17 mil como ligados al delito de desaparición forzada, sobre el resto avanzan las investigaciones para determinar las causas de su desaparición; se han presentado más de 40 mil secuestrados y según datos de la Unidad para la Atención y reparación de las víctimas, dependencia del gobierno nacional y del registro único de las mismas, hay desde 1998 y hasta la fecha, 4.8 millones de personas desplazadas de sus territorios. El despojo de la tierra de los desplazados se calcula en 6.6 millones de hectáreas desde el año de 1980 y hasta el 30 de junio de 2010.

Como se colige de los datos anteriores el conflicto armado interno ha sido devastador para la sociedad. Aún sin terminar el registro de las víctimas el Estado ha reconocido que hasta el 30 de mayo de 2013 se habían registrado 6.063.000 víctimas del conflicto desde el año de 1986 que es la fecha que fijo la ley 1448/2011 para la reparación de las mismas. Esta cifra representa aproximadamente el 12% del total de la población del país calculada en 46 millones de habitantes.

A finales de los años ochenta del siglo XX se produjo una negociación con una parte de los grupos alzados en armas contra el Estado. Ingresaron en la negociación el Movimiento 19 de Abril, M19, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, y la guerrilla indígena Manuel Quintín Lame. Este proceso culminó con éxito alrededor de una Asamblea Nacional Constituyente en que aproximadamente un tercio de la misma fue elegida por una lista que fue integrada por la Alianza Democrática M19 lo cual les permitió plasmar en la Constitución parte de sus reivindicaciones democráticas. Empero la negociación fue incompleta al no lograr una negociación con dos grupos insurgentes que se mantuvieron en armas: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC y el Ejército de Liberación Nacional, ELN.

Intentos de negociación fracasados

La guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, es la guerrilla más antigua de Colombia y una de las más antiguas del mundo. Como producto de la conflagración armada que se produjo tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán (1948) decenas de miles de campesinos se levantaron en armas en contra del Estado. Su reclamo fundamental era el de una reforma agraria que redistribuyera la propiedad de la tierra en el país desde entonces muy concentrada en pocas manos. Pero también en otras regiones del país era una guerrilla de autodefensa de sus bienes y de sus parcelas. Nunca se supo en Colombia cual fue el tamaño del despojo que se produjo en esta fase

de la confrontación armada pero como indicamos desde los años ochenta del siglo XX el despojo y abandono de las tierras por parte de los millones de desplazados supera la cifra de 6.6 millones de hectáreas. Las FARC nacieron de las guerrillas liberales que se organizaron en los años cincuenta del siglo XX y que pronto se transformaron en una guerrilla con fuertes lazos con el entonces ilegalizado Partido Comunista de Colombia. En el año de 1964 organizan la primera conferencia guerrillera nacional y pasan a denominarse FARC con un fuerte componente campesino y con un programa esencialmente agrario en que el reclamo de una reformas agraria es el centro del proyecto insurreccional. Su objetivo es la toma del poder y su estrategia es la combinación de todas las formas de lucha en que el Partido Comunista realiza su trabajo legal y abierto principalmente en las ciudades y en el campo se despliega la acción política y militar de las FARC.

Desde entonces se han intentado tres procesos de negociación. El que más próximo estuvo a un acuerdo fue el iniciado en el año de 1984 con el gobierno del presidente, Belisario Betancur (1982-1986) que fue malogrado por la oposición sistemática del establecimiento tradicional y de un sector mayoritario de las Fuerzas Armadas gubernamentales. El proyecto político lanzado por las FARC, la Unión Patriótica, que había presentado un candidato presidencial para las elecciones del año de 1986, Jaime Pardo Leal y que fue asesinado en el año de 1987, fue sometido a un verdadero genocidio con el asesinato de cerca de 5 mil dirigentes y militantes hasta sacarlo de la escena política legal. En los años noventa del siglo XX se intentó de nuevo una negociación que tuvo dos rondas una en Caracas y otra en Tlaxcala en México. Estas conversaciones se iniciaron el 10 de marzo y transcurrieron hasta el mes de Octubre de 1992 en que ambas partes se levantaron de la mesa. Un nuevo intento esta vez el tercero se realizó bajo el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Las conversaciones se instalaron en el mes de enero de 1999 en un territorio de 42 mil kilómetros que el Estado les entregó a las guerrillas en la llamada zona del Cagúan en los departamentos del Caquetá y el Meta. En ese entonces las guerrillas fortalecidas con recursos que provienen de los impuestos y el procesamiento que hacen de la coca, de manera triunfalista desecho la realización de serias negociaciones. Las conversaciones se rompieron en el año 2001 y dieron paso a un endurecimiento del régimen con la llegada al gobierno de la derecha política de Álvaro Uribe Vélez. Para ese momento se calcula que las FARC contaban con un ejército profesional de 20.000 hombres.

Durante los ocho años del gobierno de Álvaro Uribe Vélez con el apoyo de los Estados Unidos que puso en marcha el llamado Plan Colombia, las FARC, fueron sometidas a una intensa confrontación militar con el uso de las más modernas tecnologías militares suministradas por los Estados Unidos. Las Fuerzas armadas y de policía fueron profesionalizadas y fortalecidas al punto que hoy cuenta en total con 460 mil hombres. El gasto militar bordea el 6% del Producto Interno Bruto, durante los ocho años de Uribe la inversión de recursos propios sin contar los casi 7.000 millones de dólares de recursos donados para la guerra por los Estados Unidos, llegó a 80.000 millones de dólares entre el año 2002 y el año 2010 a precios contantes de 2010 (Otero Diego. Mayo 2011). La aviación fue una ventaja que el gobierno y las fuerzas armadas supieron utilizar para reducir la resistencia armada. Las guerrillas sufrieron golpes muy duros y tuvieron que operar una verdadera reingeniería para acomodarse a la nueva correlación de fuerzas en esa ocasión favorable a las Fuerzas Armadas gubernamentales. En la confrontación perdieron a tres miembros de su Estado Mayor cosa que no

había ocurrido antes y su jefe histórico Manuel Marulanda Vélez, alias “Tirofijo”, murió en el mes de marzo de 2008.

De los fracasos al nuevo ciclo de negociaciones en La Habana

Muerto Manuel Marulanda Vélez asume la comandancia general de las FARC Guillermo León Saénz, alias Alfonso Cano, quien pone en movimiento dos estrategias, la primera una reestructuración a fondo de la estructura militar de las FARC para adaptarla a las condiciones de la ofensiva militar desatada por las Fuerzas Armadas Gubernamentales y la segunda una estrategia de negociación política con el gobierno. En la primera tarea logra una reingeniería militar con base en la guerra de guerrillas en pequeñas unidades para hacerlas menos vulnerables a los ataques de la aviación, transforma completamente los sistemas de comunicación y reinicia una contraofensiva militar. Como ha sido demostrado en las investigaciones del Observatorio del Conflicto de la Corporación Nuevo Arco Iris desde el año 2008 las FARC comenzaron de nuevo una ofensiva militar y crecieron en número sus acciones año a año en contra de la fuerza pública. En el segundo frente iniciaron contactos con el gobierno de Uribe que se malograron por la filtración de una comunicación que sostenían con el entonces Consejero gubernamental, Frank Pearl. Estos contactos sirvieron para que en el año 2012, en el mes de febrero y de forma secreta se iniciaran conversaciones en La Habana.

Como se sabe hoy la mesa de negociaciones se instaló el 26 de febrero de 2012 y culminó con la firma de una agenda para la terminación del conflicto en el mes de agosto del mismo año. Dicha agenda contempla cinco puntos: (1) Desarrollo rural y reforma agraria, (2) reformas políticas, (3) **narcotráfico y cultivos de uso ilícito**, (4) víctimas y (5) monitoreo y seguimiento a los acuerdos. Es una agenda acotada, concreta y eso permite colegir que en este cuarto intento quizás se logre la tan anhelada negociación política del conflicto armado.

La Mesa de negociaciones se instaló en la ciudad de Oslo el 19 de octubre de 2012 y un mes más tarde comenzaron las negociaciones formales en La Habana. Hasta el momento y pese al secretismo en que se han mantenido dichas negociaciones se sabe que se han logrado avances significativos en el tema de reforma agraria y desarrollo rural, al punto que las partes han comunicado aún de manera restringida que ya han cerrado el punto con un acuerdo general. Las FARC han presentado un documento que resume sus reivindicaciones. Su programa busca una redistribución de la propiedad y para ello han planteado que el Estado se comprometa con la redistribución y titulación de unos nueve millones de hectáreas una parte de las cuales deberían ser compradas por el Estado para apoyar a pequeños y medianos campesinos y también a los campesinos sin tierra. Otra parte deberá provenir de la titulación de tierras del Estado llamados baldíos y finalmente provendrían también de las tierras expropiadas a narcotraficantes mediante el mecanismo de extinción de dominio, todas estas tierras irían a un Fondo Nacional de Tierras para la Paz, también ingresarían a ese fondo de tierras aquellas restituidas a campesinos que fueron despojados o tierras de baldíos que fueron apropiadas de manera ilegal por distintos actores. El eje de la propuesta busca revertir la concentración de la propiedad que medida según el coeficiente de Gini ha llegado en Colombia a 0,87% en donde 1 sería que toda la tierra estuviera en manos de un solo propietario. Han planteado así mismo que deben organizarse zonas de reserva campesina, que ya existen en la legislación

colombiana, Ley 160 de 1994, para que los campesinos puedan mantener una explotación adecuada de la tierra en unidades de economía familiar y lo novedoso de la misma que tengan un reconocimiento jurídico político como entidades que tienen control sobre el territorio. Sobre estos temas tanto el gobierno como la guerrilla han anunciado que se han logrado acuerdos significativos en lo que va corrido de la negociación.

El día domingo 26 de mayo del año en curso en rueda de prensa conjunta los negociadores del gobierno del presidente, Juan Manuel Santos y los negociadores de las FARC, en la ciudad de La Habana, anunciaron que habían llegado a un acuerdo sobre el tema de tierras y desarrollo rural. Este acuerdo lo titularon “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral” y a renglón seguido señalaron que habían logrado un acuerdo sobre el acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

Programas de desarrollo con enfoque territorial.

Infraestructura y adecuación de tierras.

Desarrollo Social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.

Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica.

Subsidios. Créditos. Generación de Ingresos. Mercadeo. Formalización Laboral.

Políticas alimentarias y nutricionales.

Lo que hemos convenido en este acuerdo será el inicio de transformaciones radicales de la realidad rural y agraria de Colombia con equidad y democracia. Está centrado en la gente, el pequeño productor, el acceso y distribución de tierras, la lucha contra la pobreza, el estímulo a la producción agropecuaria y la reactivación de la economía del campo”.

El comunicado conjunto a continuación señala que hay un compromiso del gobierno para la formalización de la propiedad de los pequeños y medianos agricultores al mismo tiempo señala el compromiso del gobierno de acompañar esta formalización con planes de vivienda, agua potable, asistencia técnica, capacitación, educación, adecuación de tierras en infraestructura y recuperación de suelos.

Se asume también el compromiso de restitución a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado. Hay un compromiso con la actualización catastral al tiempo que se delimita la frontera agrícola, protegiendo las áreas de especial interés ambiental. El comunicado conjunto advierte que el acuerdo es parcial y que debe enmarcarse en la negociación de los cinco puntos restantes.

Hay que señalar que es de muy buen augurio que se haya logrado un primer acuerdo en torno a lo que se considera el punto central del origen de la confrontación armada. Como ya lo señalamos a raíz del asesinato del líder Jorge Eliécer Gaitán se desató una gran conflagración armada que abarcó buena parte del territorio nacional y que trajo consigo el despojo de la propiedad a cientos de miles de campesinos sin que se haya dado con posterioridad un proceso de reconocimiento a esas víctimas y mucho menos de restitución de sus propiedades como tampoco se investigó el asesinato de cerca de 300 mil colombianos y colombianas. Todo ello quedó en la impunidad y fue el origen del proceso de confrontación armada que se intenta cerrar ahora con este proceso de negociación en el cual también debería estar la guerrilla autodenominada Ejército de Liberación Nacional, ELN, para cerrar definitivamente este ciclo de confrontación armada.

Aún no conocemos los alcances del acuerdo en cuánto a la cantidad de tierras que irán al Fondo Nacional de Tierras para la Paz ni tampoco los compromisos concretos en temas como la formalización de la propiedad agropecuaria y la protección de la propiedad comunitaria en manos de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Sin embargo como ya señalamos es un buen augurio que se haya anunciado que hay un cierre de la negociación del primer punto de la Agenda con un acuerdo general.

Una reforma política para la inclusión de las FARC en el sistema político

El 11 de junio del presente año comenzaron la negociación del segundo punto de la Agenda que trata de las reformas políticas, que tiene como propósito el abrir espacios y caminos para que las FARC transiten de las armas a las urnas. En esta fase de la negociación la delegación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, hicieron pública su propuesta para el punto dos de la Agenda que trata sobre las reformas políticas que hagan viable la conversión de este movimiento insurgente, levantado en armas contra el Estado, en un proyecto político que actuaría en la legalidad. Hay dos asuntos que merecen la pena destacarse antes de referirnos a las propuestas concretas en materia de reformas políticas. El primero es que de una lectura atenta al documento publicado el 21 de junio sobre el tema agrario se desprende que dicha propuesta está dirigida al fortalecimiento de la economía campesina en su conjunto y por tanto va mucho más allá de un proceso de reforma agraria que sólo beneficiaría a la base campesina. En efecto sin conocerse el dato de la cantidad de tierras que se pactó en el acuerdo si es claro que las zonas de reserva campesina que es la forma de organización de la producción acordada y el plan de inversión social en educación, vivienda rural, salud, infraestructura vial, asistencia técnica, distritos de riego, catastro agrario y legalización de la propiedad campesina, de todo ello se desprende que lo que negociaron las FARC con el gobierno fue un ambicioso programa de fortalecimiento de la economía campesina para el conjunto del campo colombiano y que seguramente la base de simpatizantes de esta guerrilla en el campo también se beneficiará de terminar el acuerdo con la firma de la terminación del conflicto, pero no solo ellos sino una población mucho mayor. Esto es importante al momento de examinar los mecanismos de refrendación de los acuerdos.

Un segundo tema es que la propuesta de reforma política tiene los mismos alcances de la propuesta agraria, es decir, la propuesta de las FARC no sólo busca condiciones para transitar de las armas a las urnas sino que busca un conjunto de reformas en la estructura del Estado que van mucho más allá de crear unas condiciones que le permitan transitar a la vida política legal. Esto hace que la discusión sobre el mecanismo de refrendación de los acuerdos adquiera unas características muy particulares e importantes como lo veremos más adelante.

No nos detendremos por ahora en todos y cada uno de los 10 puntos que fueron presentados en La Habana por parte de los delegados de las FARC. Simplemente comentaremos rápidamente algunos de esos puntos para adentrarnos en el debate sobre el mecanismo de refrendación popular que es uno de los temas que han concentrado la discusión en las últimas semanas a raíz del texto publicado en la Revista Semana por el jefe de la negociación en nombre del gobierno, Humberto de

la Calle Lombana y las respuestas que han dado en entrevistas a los medios de comunicación los jefes guerrilleros.¹

Los 10 puntos de la Reforma Política se refieren a lo que las FARC llaman (1) Reestructuración democrática del Estado y reforma política como primer punto del listado, allí incluyen la redefinición de los poderes públicos y de sus facultades, así como el equilibrio entre ellos, eliminando el carácter presidencialista del Estado, proponen la organización institucional de una rama del poder popular; el fortalecimiento del proceso de la descentralización hacia una mayor democracia local; el rediseño constitucional del orden jurídico económico; la reconversión de las Fuerzas Militares hacia una fuerza para la construcción de la Paz, la reconciliación y la protección de la soberanía nacional. De manera especial, dicen, la reforma de la rama judicial que libere a la justicia de su escandalosa politización, le devuelva su independencia como rama del poder y la convierta en presupuesto indispensable para la Paz.

En este punto proponen una reforma electoral y en esa reforma se debería garantizar la participación de las fuerzas políticas opositoras. Y culminan con la propuesta de elección popular de los organismos de control, Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo y también del Fiscal General de la Nación.

El segundo punto se refiere a las garantías plenas para el ejercicio de la oposición y del derecho a ser gobierno. En el centro de este punto está la propuesta de aprobar un Estatuto de la Oposición, contentivo de garantías políticas y de seguridad individual y colectiva a proveer por el Estado e incluye medidas de financiación y acceso a los medios de comunicación, ente otros. En este punto además plantean la exigencia de suprimir las prácticas paramilitares, criminales y mafiosas que impiden el ejercicio de la oposición política y la participación popular. Allí exigen la reparación para las víctimas de la Unión Patriótica y la devolución de su personería jurídica.

El tercer punto se refiere a las garantías plenas a las organizaciones guerrilleras para su participación en la vida política. En este punto insisten en garantías de acceso a los medios de comunicación, condiciones de seguridad y acceso al financiamiento de las campañas políticas.

El cuarto punto se refiere a la llamada por las FARC democratización de la información y la comunicación y de los medios masivos de comunicación. En este punto incluyen el estímulo a la participación política mediante la democratización tanto de la propiedad de los medios masivos de comunicación como del fortalecimiento de la comunicación pública. Así mismo medidas y estímulos para la masificación del uso del Internet en sectores populares y en las comunidades indígenas y afros.

El quinto punto trata del estímulo a la participación de las regiones, los entes territoriales y los territorios. Aquí se refieren a la participación de los entes territoriales en el diseño y la definición de las políticas públicas en materia política, económica, social, cultural y ambiental. Proponen la creación de un Consejo de la Participación Territorial en el que tengan asiento representantes de las entidades territoriales reconocidas en la Constitución y proponen una reforma a la Cámara de Representantes en que se garantice la presencia de por lo menos tres representantes por

¹ De la Calle Lombana, Humberto. La Constituyente no es el camino. Revista Semana No 1624, Bogotá 17 al 24 de junio de 2013.

departamento así como de las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes y un fortalecimiento de la descentralización con mayores competencias para los entes territoriales y con mayores recursos económicos. Se abrirá paso a la creación de las regiones, las provincias y los distritos especiales como entidades territoriales. Elevación del Chocó a categoría de entidad territorial especial.

Un sexto punto se refiere a la participación social y popular en el proceso de la política pública y de la planeación, y en especial de la política económica. Abogan en este punto por una participación decisoria en los espacios de planeación y proponen una participación popular en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, y en la Junta Directiva del Banco de la República. Los planes de desarrollo, los presupuestos públicos, así como los planes de ordenamiento territorial serán participativos en todas sus etapas. La sostenibilidad fiscal y la autonomía de la banca central será rediseñado y puesto al servicio de las funciones sociales del Estado y del buen vivir de la población.

El séptimo punto se refiere a las garantías de participación política y social de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, así como de otros sectores sociales excluidos. Aquí incluyen temas como la consulta previa y el fortalecimiento de las circunscripciones especiales de las comunidades negras e indígenas ampliando sus actuales niveles de representación. Plantean la creación de una circunscripción especial campesina y el reconocimiento de los llamados territorios campesinos. Plantean adoptar la “Declaración de los Derechos Campesinos” de la ONU y la promoción de la participación de otros sectores sociales como las mujeres, los jóvenes y las comunidades LGBTI. Plantean que el Estado debe respetar y estimular las formas de participación de las comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, creadas autónomamente por ellas y en torno a este apoyo, plantean la creación de un llamado cuarto poder, el Poder Popular.

El octavo punto se refiere al estímulo a la participación social y popular en los procesos de integración de Nuestra América. En este punto se refieren principalmente a la participación social y popular especialmente en el CELAC y en UNASUR.

El noveno punto se refiere a la cultura política para la participación, la paz y la reconciliación nacional y derecho a la protesta y a la movilización social y popular. Plantean allí la derogatoria de todas las medidas restrictivas a la movilización social y en concreto a las normas consagradas en la llamada Ley de Seguridad Ciudadana.

Finalmente en el punto 10 de la propuesta plantean la Convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. El propósito central de dicha Asamblea Nacional Constituyente sería a juicio de las FARC sellar los eventuales acuerdos para una terminación del conflicto y sentar las bases para una paz con justicia social, estable y duradera. El acuerdo deberá darle viabilidad jurídica y política a la convocatoria, definir la conformación, incluida de manera especial la participación de las fuerzas insurgentes, así como el temario, el cual debe perfeccionar diseños actuales inconclusos, incorporar nuevos y contener en todo caso cláusulas pétreas en materia de derechos fundamentales.

La constitución que surja del proceso constituyente será el verdadero tratado de paz, justo y vinculante, que funde nuestra reconciliación, rija el destino de la nación colombiana y la encauce hacia la mayor democratización política, económica, social y cultural.

Como ya anticipamos se trata de una propuesta amplia de reforma política que no está circunscrita aunque contiene aquellos puntos relacionados con las garantías para la participación política de las FARC. Sin desmedro a que en el futuro vaya a volver sobre estos temas quisiera hacer aquí un primer comentario general y breve a la propuesta. Lo primero que habría que señalar es que con la excepción del punto del llamado cuarto poder, Poder Popular, el resto de las propuestas han sido planteadas por distintos sectores tanto en el seno mismo de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 como en posteriores debates sobre la estructura del Estado. Es decir no se trata de propuestas que no se hayan discutido en el pasado en el país. Sobre ellas se puede estar de acuerdo o en desacuerdo pero no son exabruptos o propuestas que busquen sustituir el Estado Democrático y Social contenido en nuestra Carta Constitucional.

Hay unas propuestas que apuntan a la reforma de estructuras del Estado dentro de ellas se destacan el debate y la propuesta para superar el presidencialismo pero no plantean con claridad la alternativa, por ejemplo, si lo que quieren es un régimen parlamentario. Esta propuesta ha sido discutida entre nosotros sin avances concretos, aquí la propuesta es gaseosa. No proponen alternativa concreta al presidencialismo. Hay que recordar así sea someramente que en la Constituyente de 1991 el debate sobre el presidencialismo ocupó una parte del tiempo y de las propuestas que finalmente fueron aprobadas para debilitar el presidencialismo asfixiante que se derivaba de la Constitución de 1886 y una buena parte de las medidas que aprobó la Asamblea y que quedaron consignadas en el texto constitucional que nos rige tuvieron que ver con ese propósito. La limitación de los poderes excepcionales y el desmonte de la figura del Estado de Sitio que permitía que en dichos estados de excepción el presidente pudiera legislar, se restringieran los derechos fundamentales, etc. todo ello fue limitado en la nueva carta como también el incremento de los poderes del Congreso con la introducción de la figura de la moción de censura en que el legislativo pudiera en la práctica destituir ministros, esas figuras, buscaron el debilitamiento de la llamada por Alberto Lleras monarquía presidencialista en Colombia. Así mismo el fortalecimiento de la autonomía de la rama judicial y la creación de la Corte Constitucional buscaron incrementar también el poder de la rama judicial sin desmedro de la unidad nacional.

La elección popular de todos los organismos de Control también ha sido discutida largamente ante la crisis de estos órganos del poder público. Ahora mismo se discute sobre la Procuraduría y sus poderes. Hay un consenso en que la forma de elección de los mismos no ha resuelto la necesidad de contar con unos organismos de control independientes y al servicio de los ciudadanos. Este sigue siendo un propósito no conseguido hasta el presente, luego su discusión es pertinente. Hay otras propuestas que no necesariamente coinciden con la fórmula de la elección popular planteada por las FARC como por ejemplo que sean elegidos de ternas que presente la oposición o que los postulados no pertenezcan a los partidos que conforman el gobierno o también que los candidatos provengan de organizaciones profesionales de la sociedad civil o que se organice un concurso meritocrático para seleccionar los candidatos. Como se observa este no es un tema nuevo en el debate público. La pregunta es si debería hacer parte o no del temario de la Mesa de La Habana. Hasta el momento el gobierno no se ha referido en concreto a este último punto. Ha habido declaraciones del propio presidente, Juan Manuel Santos, de que las FARC quieren ir más allá de lo pactado en la Agenda pero no se ha dicho con claridad sobre qué temas cree el gobierno que se ha ido más allá de lo pactado en la Agenda de las negociaciones.

Forman parte de esos asuntos estructurales del Estado también temas como la representación de la sociedad civil en organismos como el CONPES, la Junta Directiva del Banco de la República, el CONFIS y las modificaciones en la estructura de elección de los representantes a la Cámara y los alcances también gaseosos de la llamada en la propuesta, Cámara Territorial, representación de las minorías y de los grupos étnicos y eventualmente una representación de las comunidades campesinas en esa misma Cámara Territorial. Estas propuestas sobre todo ésta última también han sido planteadas en el debate público y sobre ella tenemos menos dudas sobre su pertinencia. La ampliación por ejemplo a un mínimo de tres representantes por los departamentos es una vieja aspiración por lo demás justa de los departamentos de los llamados antes de la Constitución de 1991 de manera inapropiada como Territorios Nacionales. En estos departamentos se sabe que las FARC tienen una presencia destacada de tal manera que podrían ser vistos como parte de las medidas de favorabilidad política para su conversión en organización política legal.

En esa categoría de reformas estructurales entrarían también las propuestas de reforma a la justicia. Este tema es también parte de la Agenda Nacional. La verdad es que esta reforma es urgente en el país dado los enormes problemas de legitimidad que se vienen presentando en las altas cortes. Pero también aquí la pregunta es la pertinencia y la posibilidad real de abordar estos temas en la mesa de negociaciones de La Habana. Volvemos sobre el punto central, los temas son parte de la Agenda Nacional sin embargo la pregunta pertinente es si son temas de negociación en la mesa.

Un segundo grupo de propuestas está claramente consignado en la Agenda para la terminación del conflicto de manera acotada y precisa y se refieren a medidas de favorabilidad política como el tema de acceso a los medios de comunicación, autoridades electorales, financiamiento de las campañas, personerías jurídicas no ligadas al umbral, desmonte de grupos paramilitares y garantías para el ejercicio de la política y quizás un punto central que tiene que ver con el Estatuto de la Oposición, así como la seguridad y la protección de los exguerrilleros que decidan participar en las actividades políticas. Sobre estos temas tendremos oportunidad de referirnos más adelante.

Hay un tercer grupo de propuestas que tienen que ver con la participación ciudadana como el tema de las consultas previas que la propuesta quiere extender a las comunidades campesinas además de cobijar a los grupos étnicos. También allí se consignan desde mi punto de vista las propuestas sobre fortalecimiento de la descentralización tanto en sus funciones como en sus recursos así como la creación de las entidades territoriales que se refieren a las regiones, a las provincias y a las entidades territoriales indígenas que están consignadas en la Carta de 1991 pero que no se han puesto en marcha. Aquí caben también los temas referidos a la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo, los presupuestos públicos y el carácter vinculante de la misma participación. Estos temas son también a mi juicio pertinentes y deberán ser acotados para su negociación en la Mesa.

Constituyente y Referendo

Pero el tema que ha concentrado la atención tanto de los medios como de la opinión pública no ha sido tanto el de los contenidos de las propuestas que hemos presentado en las líneas anteriores sino el mecanismo de refrendación de los acuerdos para la terminación del conflicto. El gobierno desde el comienzo ha planteado que su propuesta es la convocatoria de un referendo para que mediante este mecanismo se refrenden los acuerdos que requieran la aprobación del soberano. El

pronunciamiento ha sido escueto y en artículo escrito por el jefe negociador, Humberto de la Calle Lombana, se ha tratado de sustentar dicha propuesta. El argumento más fuerte de este escrito es que la figura más adecuada para cerrar el proceso es el referendo que permitiría refrendar los acuerdos pactados en la Mesa de Negociaciones. Una Constituyente -dice el jefe negociador por parte del gobierno- sería abrir un espacio para una nueva deliberación con resultados inciertos puesto que la Asamblea Constituyente reabrirla la discusión sobre lo pactado y pondría nuevamente en discusión el temario y las propuestas con un resultado incierto en cuánto este cuerpo es soberano para decidir. El argumento es fuerte en apariencia. Sin embargo habría que discutirlo en concreto, ¿qué es lo que se va a refrendar? ¿Las reformas constitucionales a que haya lugar? ¿Se reformará la carta política por la vía del referendo y el resto irá por la vía del Congreso? Las FARC creen que se deben introducir cláusulas pétreas en la Constitución sin que se hayan referido muy concretamente en qué aspectos. Se especula que buscarían blindar el proceso y cerrar el paso a la justicia internacional para eventuales pedidos de extradición en contra de sus líderes. Y esto plantea otros problemas y otros escenarios.

Como lo ha señalado Rodrigo Uprimny las dos vías son posibles y él se interroga de manera acertada sobre el riesgo que una Asamblea Constituyente se declare soberana y decida abocar una reforma de toda la Constitución con los riesgos que esto entraña. Yo pienso que se podría intentar una tercera vía y es una combinación de los dos mecanismos. Se podría convocar un referendo para que el pueblo decida la convocatoria de una Asamblea Constituyente limitada en su temario. Habría que decidir qué temas requieren de reformas constitucionales y una vez definido este temario someter el mecanismo y el temario a una refrendación popular con lo cual se eliminaría el riesgo de que la Constituyente se ocupe de otras materias. Al provenir la decisión del constituyente primario estaría limitando los alcances de dicho mecanismo y ello permitiría un control de los organismos constitucionales como la Corte Constitucional para evitar un desmonte de la Constitución misma con los riesgos de la inestabilidad jurídica que caracteriza los procesos constituyentes abiertos. Este mecanismo constituyente permitiría abocar reformas políticas y quizás una reforma judicial en los temas más acuciantes sin los riesgos de un mecanismo abierto como el que proponen las FARC. Pero también sería una oportunidad para que en el referendo se pudiera plantear que una parte en todo caso no mayoritaria de dicha Asamblea pueda ser designada por las FARC de manera directa quedando obligadas a aceptar los resultados y las conclusiones a que llegué dicha Asamblea sobre el temario puesto a su consideración. Por supuesto que las FARC tendrían unos cupos pero podrían también presentarse a las elecciones para buscar una mayor representación en la misma. Esta es una propuesta para el debate. Allí tendrán que resolverse problemas como el de la favorabilidad política, reformas al sistema electoral, y ante todo encontrar fórmulas que permitan que la comandancia guerrillera pueda hacer política y participar de los procesos electorales. El escollo mayor será lograr una fórmula de suspensión de las penas para los comandantes condenados por delitos de lesa humanidad o por crímenes de guerra. Igualmente será difícil el proceso con las víctimas que reclaman la verdad, la reparación y las garantías de no repetición. Allí los temas fundamentales están relacionados con la verdad y con la reivindicación de la memoria de las víctimas. El tema central no es como muchos podrían imaginar el tema de las penas, aquí el tema central es el de la verdad, el tema de la reparación y las garantías de no repetición. En el pasado reciente las víctimas han aceptado en el proceso con los grupos paramilitares que las penas puedan ser la privación de la libertad entre cinco y ocho años, penas irrisorias para individuos acusados de masacres, de vejámenes y trato inhumano a las víctimas, su reclamo fundamental esta en exigir de

los victimarios que cuenten la verdad de sus crímenes y por sobre todo que honren y pidan perdón a las víctimas. Las FARC en un comunicado reciente han señalado estar dispuestas a dar la cara a las víctimas que son cientos de miles. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado ha señalado con base en sus investigaciones que por lo menos el 28% del total de los desplazados lo fueron por acción directa de las FARC. Así mismo han señalado que por lo menos 700 mil hectáreas de tierras fueron abandonadas por los desplazados que ocasionaron con sus acciones militares. Como se ve el tema de las víctimas está más relacionado con la verdad, con la reparación y con las garantías de no repetición. Será un tema difícil para una guerrilla que siempre se ha abrogado el hablar en nombre del pueblo y que siempre ha reclamado ser representante y vocera de los sectores populares. Sus acciones militares dejaron como consecuencia cientos de miles de desplazados, muertos, desarraigados, que ahora tocan a sus puertas. El hecho que hayan declarado, que quieren dar la cara a las víctimas es un buen síntoma para avanzar en un proceso de negociación política.

Un tema relacionado con el anterior será el tratamiento que se deberá dar a miembros de la Fuerza Pública acusados y condenados por delitos de lesa humanidad. Allí también deberá trabajarse por un mecanismo de la llamada justicia transicional en que a cambio de penas leves por la gravedad de los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública y con el agravante de haber sido cometidos por integrantes de la fuerza pública estatal y muchas veces con el uso de recursos públicos, sin embargo permita que con la confesión de la verdad y la reparación a las víctimas estos integrantes de la fuerza pública tengan rebajas en sus penas. El escollo mayor es que los miembros de la Fuerza Pública hasta ahora se han negado a abrir un proceso de verdad y de reparación real a las víctimas que sus acciones ocasionaron a la población civil. En la teoría política y jurisprudencial no son equiparables los delitos cometidos por fuerzas insurgentes de aquellos cometidos por grupos paramilitares o por miembros de la Fuerza Pública. Los delitos cometidos por éstos últimos tienen el agravante que se hicieron amparados en la normatividad legal y en muchas ocasiones con recursos del erario público. Es por ello que ese agravante y así lo ha considerado tanto la Corte Constitucional como la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia hace que los imputados por esos delitos tengan que pagar algún tipo de pena y en todo caso deben reparar a las víctimas, pedir perdón a las mismas y confesar la verdad. Este camino será el que finalmente se acuerde hacia el pasado. Hacia el futuro este gobierno contrariando la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Suprema Corte de Justicia se ha empeñado en aprobar una reforma constitucional y una ley estatutaria que busca blindar las acciones de los militares a futuro. Este proceso avanza en el Congreso de la República y frente a él tendrán que pronunciarse en su momento los tribunales judiciales competentes que en este caso es la Corte Constitucional y en el plano internacional la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.

Narcotráfico y cultivos de uso ilícito

Igualmente importante es que el tema del narcotráfico y de los cultivos de uso ilícito hayan entrado en la mesa de negociaciones. Desde los años ochenta del siglo XX las FARC y más tarde los integrantes del ELN se involucraron en cultivos de plantas de coca y amapola que son las materias primas del clorhidrato de cocaína y de la morfina. Este hecho así como la afirmación que sus recursos provienen principalmente de los impuestos que cobran a los cultivadores de éstos cultivos

de uso ilícito así como de actividades de procesamiento de estas materias primas, realidades que han tenido que reconocer en la mesa de negociaciones, permiten que el tema sea tratado en la mesa de negociaciones. Hay que tener claro que las FARC y el ELN no son carteles de las drogas. Aún el Departamento de Estado de los Estados Unidos se ha negado a calificarlos como tales. Es verdad que una buena parte de los recursos que sostienen sus actividades provienen de actividades relacionadas con el narcotráfico, pero, su razón de ser no es esta actividad. Siguen siendo como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de Colombia organizaciones de naturaleza política alzadas en armas contra el Estado que utilizan estas actividades para financiarse. El impacto que una negociación exitosa tenga sobre el narcotráfico en general será limitado. Tendrá un mayor impacto si el Estado de manera inteligente incorpora bajo distintas formas a las guerrillas en el posterior control territorial sobre estas zonas con lo cual podrá disminuir en el corto plazo la producción de materias primas y el procesamiento de estas sustancias psicoactivas, pero también si se emplea a fondo en contra de los grupos paramilitares o bandas criminales que son hoy día los mayores traficantes de dichas sustancias para el mercado internacional.

La sociedad civil y la participación ciudadana en el proceso de la negociación.

El esquema adoptado para la negociación con las FARC le da una presencia limitada a la sociedad civil en el proceso. Para la adopción de este esquema los negociadores tuvieron en cuenta las experiencias anteriores en que las FARC promovieron una amplia participación sobre todo en el proceso iniciado en el año de 1999 en la zona del Cagúan. Este proselitismo armado las llevó a fortalecerse política y militarmente sin que se hubiesen logrado avances o acuerdos para la terminación de la confrontación. Por ello esta negociación se realiza por fuera del país en La Habana y con una limitada presencia de la sociedad civil la cual puede manifestarse en Foros Temáticos de los cuáles se han realizado hasta el momento dos. El Foro Agrario que se reunió en la ciudad de Bogotá los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012 coordinado y organizado por la Universidad Nacional de Colombia y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y que contó con la presencia de unos 1300 delegados provenientes de todo el país y de un número significativo de organizaciones. Las conclusiones de dicho Foro fueron entregados a la Mesa de Negociaciones a finales del mes de diciembre de dicho año. Un Segundo Foro se realizó en la ciudad de Bogotá sobre el tema de la Participación Política los días 28, 29 y 30 de abril de 2013 y las conclusiones del mismo fueron puestas a disposición de los negociadores en el mes de mayo. Este Foro también contó con la presencia de cerca de 1400 delegados.

Un segundo mecanismo de participación fue puesto en marcha por las Comisiones de Paz del Congreso de la República y consiste en la reunión de 9 mesas regionales en distintos lugares del territorio nacional. El primer ciclo se realizó en torno al tema agrario y sus conclusiones y propuestas fueron entregados a la Mesa de Negociaciones en el mes de diciembre de 2012. El segundo ciclo de mesas regionales se está desarrollando sobre el tema de las víctimas y sus conclusiones se harán llegar próximamente a la Mesa de Negociaciones en La Habana. Hay así mismo habilitados mecanismos electrónicos para que los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil puedan hacer llegar sus propuestas.

Diversas críticas y comentarios se han realizado al esquema cerrado de las negociaciones así como al excesivo secretismo con el que transcurrió buena parte de la negociación del primer punto de la Agenda que ha sido cerrado. Ello es altamente problemático porque tanto el gobierno como las FARC han señalado que los acuerdos deben ser refrendados por el pueblo o bien mediante la convocatoria e instalación de una Asamblea Nacional Constituyente propuesta de las FARC o mediante la convocatoria de un referendo constitucional para que de todas maneras sea el constituyente primario, es decir, el pueblo soberano quien decida y de legitimidad a los acuerdos.

Pero también hay una segunda observación y esta tiene que ver con la coyuntura política en la cual se desarrollan las negociaciones. Un sector de la extrema derecha agrupado alrededor del expresidente Álvaro Uribe Vélez se opone a la negociación con las guerrillas y de manera sistemática busca boicotear el proceso y ha hecho de esta oposición su principal bandera política de cara a las elecciones para Congreso de la República que deberán celebrarse el 9 de marzo del año 2014 y para las elecciones presidenciales que deberán realizarse en mayo del mismo año. En su empeño opositor no ha dudado en publicar información reservada sobre el lugar en que deberían recoger delegados de la guerrilla que deberían viajar para integrarse a la Mesa de Negociaciones en Cuba o de inmiscuirse en la política internacional del gobierno sobre todo en las relaciones con el gobierno de Venezuela en que se ha opuesto a la presencia del gobierno de dicho país como facilitador de los diálogos de La Habana.

Frente a esta coyuntura y por estas razones principales el gobierno ha limitado en esta primera fase la participación ciudadana y la presencia de la sociedad civil organizada en los diálogos, pero, esto comienza a cambiar toda vez que el Gobierno y las FARC se han dado cuenta que en un ambiente de desinformación producto del esquema adoptado, los enemigos de la Paz ganan terreno toda vez que pareciera que el gobierno dudara sobre los resultados finales de la negociación. La opinión pública que es la materialización de la influencia de la sociedad civil en la agenda política se expresa débilmente toda vez que carece de un liderazgo cierto frente al proceso y ese liderazgo correspondería principalmente al gobierno del presidente, Juan Manuel Santos.

Es por ello y por la propia presión de la sociedad civil, de la comunidad internacional, de los partidos políticos que ahora se ha anunciado y puesto en marcha por parte del gobierno el proceso de convocatoria del Consejo Nacional de Paz que deberá dar paso a continuación a la convocatoria de los Consejos Departamentales de Paz y de los Consejos Municipales. La puesta en marcha de estos Consejos es clave para la participación masiva de la sociedad civil. Estos Consejos reúnen en su seno a representantes del Estado y de la sociedad civil no solo popular sino también empresarial y ello es clave para la confrontación política que se está llevando a cabo entre los enemigos del proceso y quienes lo respaldamos.

Hasta ahora pareciera que el gobierno del presidente, Juan Manuel Santos también teme a que la participación ciudadana desborde los límites tanto de la Agenda de Negociaciones para poner fin al conflicto como del esquema mismo de la negociación. No obstante el gobierno también pareciera ser consciente ahora de la necesidad de que la ciudadanía sea involucrada en el proceso. Y este involucramiento es necesario para Santos por dos razones, la primera porque al final será un mecanismo de participación ciudadana el que refrende los acuerdos sea por la vía de una

Constituyente o sea por la vía de un referendo constitucional. Pero la segunda razón es que la suerte de su reelección está íntimamente relacionada con la suerte del proceso. La reelección es inviable si el proceso fracasa y tiene muchas probabilidades si el proceso es exitoso. Por ello Santos tendrá que arriesgar y tendrá que profundizar en la confrontación política con el bloque de la extrema derecha uribista del cual él mismo proviene. Por ello tendrá que abrir las compuertas de la participación ciudadana y de la presencia de la sociedad civil. El primer paso está en marcha y es la convocatoria del Consejo Nacional de Paz y de los correspondientes Consejos Territoriales. Un segundo paso sería la puesta en marcha de una campaña en favor del proceso con una amplia pedagogía ciudadana en los medios masivos de comunicación.

Con los cambios operados hasta ahora que incluyen una defensa más activa del proceso por parte del gobierno, una información así no sea todavía suficiente, la realización de ruedas de prensa conjuntas con comunicados conjuntos y una presencia más activa del presidente Santos en torno del proceso, esa opinión pública antes escéptica ahora según la última encuesta de Gallup realizada con información de finales de abril, un 67% de los encuestados se muestra favorable y apoya las negociaciones para salir del conflicto armado. Avances en la mesa, un liderazgo más decisivo, la construcción de una política de Estado frente a la negociación que involucre a los partidos de la oposición así como a organizaciones de la sociedad civil como los empresarios y sus organizaciones gremiales, los sindicatos, las iglesias, las organizaciones indígenas, afros y campesinas como a la juventud y a las mujeres, todo ello a nuestro juicio daría una mayoría contundente para enfrentar en las urnas y en las calles a la derecha que quiere condenarnos a una guerra eterna.

Bogotá julio de 2013

Bibliografía

- Garay Salamanca, Luis Jorge, Salcedo Albarán, E, Guerrero, B, De León Beltrán, I. 2009. La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Método, Transparencia por Colombia. Avina.
- Garay Salamanca Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán. 2012. Bogotá: Vortex/Centro Internacional para la Justicia Transicional, ICTJ.
- Lemaitre Ripoll, Julieta. 2009. El Derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes.
- López, Claudia. 2010. Y refundaron la patria. Bogotá: Random House Mondadori.
- Otero, Diego. 2011. Estado del Conflicto Interno colombiano en cuanto a gastos y costos. Revista Foro. No 73. Bogotá Mayo de 2011.
- Romero, Mauricio. 2007. Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Cerec, Asdi.
- Santana Rodríguez, Pedro. 2006. Colombia bajo el segundo mandato de Uribe. Bogotá: Revista Foro No 58.
- Santana Rodríguez, Pedro. 2007. Responsabilidad Política y superación de la Parapolítica. Bogotá: Revista Foro No 61.

