

Modulo Corporación Viva la Ciudadanía

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

Por: Pedro Santana Rodríguez¹

Sociólogo, Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía

Documento en construcción por favor no citar.

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. De los cuáles más del 80% corresponde a población civil no combatiente. 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.

Según datos de la Unidad para la Atención y reparación de las víctimas, UARIV, Unidad para las Víctimas, dependencia del gobierno nacional quien dirige el Registro Único de Víctimas con corte al primero de junio de 2014 había hasta ese día 6'541.358 víctimas registradas y reconocidas como tales por el Estado de acuerdo con los requisitos exigidos por la ley 1448/2011. La mayor parte de las víctimas, según la Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento, CODHES, corresponde desde el año de 1985 según lo determinó la ley y hasta el 31 de diciembre del año 2013 el número de desplazados era en Colombia de 5'921.229 desplazados mientras que para la Unidad para las Víctimas era de 5'879.847, es decir, una cifra menor apenas en 41.382 víctimas. Esto corresponde a más o menos 1'250.000 familias que fueron obligadas por los distintos actores del conflicto armado a dejar los lugares en los cuáles ellas vivían y en muchas ocasiones poseían tierras y animales de los cuáles dependía su vida. Aquí el Estado fue incapaz de garantizar el derecho constitucional que tienen los ciudadanos de fijar su lugar de residencia y su proyecto de vida de manera libre. Estos millones de personas que corresponden a más o menos el 13% del total de la población del país les fue vulnerado este derecho pero además sufrieron del despojo de sus enseres, de su tierra, de sus animales, de sus viviendas, en fin, fueron desarraigados de su territorio, de sus comunidades y cultura. El despojo de la tierra de los desplazados se calcula, por la Comisión de

¹ Ponencia Central al VI Encuentro de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos realizado en Pasto los días 7, 8 y 9 de noviembre de 2013.

Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado que fue de 6.6 millones de hectáreas desde el año de 1980 y hasta el 30 de junio de 2010.

Entre el año 2007 y el año 2012, 27 niñas, niños y adolescentes fueron agredidos sexualmente cada día. En este período hubo por lo menos 48.915 víctimas de violencia sexual cometidas contra menores de 18 años, de las cuales 41.313 eran niñas y 7.602 niños en 1070 municipios de los 1130 municipios del país.²

Como se colige de los datos anteriores el conflicto armado interno ha sido devastador para la sociedad.

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.

² “Que dejen de cazar a las niñas y niños”, Campaña “Violaciones y otras violencias saquen mi cuerpo de la guerra”. Citando diario El Tiempo 10 de junio de 2014. P.6.

Un segundo factor que se esgrimió para el levantamiento en armas fue el de la existencia de un régimen político antidemocrático que había sido instaurado en Colombia mediante un pacto liberal conservador que se denominó como Frente Nacional y mediante el cual los Partidos Liberal y Conservador decidieron repartirse el poder del Estado durante 16 años que en la práctica se prolongó durante 28 años. Quienes no fueran liberales o conservadores no podrían ocupar cargos públicos ni ser elegidos a los cuerpos de representación, es decir, no podrían ser elegidos ni a los concejos municipales, ni a las Asambleas Departamentales, ni al Congreso de la República, tampoco por supuesto podrían acceder a la Presidencia de la República. La burocracia se repartía por mitades y aún en las llamadas Juntas de Acción Comunal y otros organismos de la sociedad civil, este régimen antidemocrático se abrogó el derecho exclusivo de que fueran organizaciones en que solo podrían actuar los liberales y los conservadores. Las FARC desde su Primera Conferencia Guerrillera realizada en el año de 1964 anuncian que se levantan en armas contra éste régimen político al que consideran ilegítimo y antidemocrático.

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 de distensión 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 desechó 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 523 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 constantes 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 seis puntos: (1) Desarrollo rural y reforma agraria, (2) reformas políticas, (3) **narcotráfico y cultivos de uso ilícito**, (4) víctimas, (5) reinserción, dejación de armas y (6) 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, acuerdos en el tema de las reformas políticas y más recientemente en mayo de 2014 un acuerdo sobre el punto “solución al problema de las drogas ilícitas” en la actualidad inician el proceso de negociación relacionado con el tema de las víctimas. En cada uno de los puntos las FARC han presentado documentos que resumen sus reivindicaciones. En torno al primer punto las FARC presentaron un documento que planteaba básicamente 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 2013 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 año 2013 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.³

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, contenido 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

³ De la Calle Lombana, Humberto. La Constituyente no es el camino. Revista Semana No 1624, Bogotá 17 al 24 de junio de 2013.

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 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 trataba de una propuesta amplia de reforma política que no estaba 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.

Los acuerdos en el segundo punto de la Agenda: Participación Política

El 6 de noviembre de 2013 las partes anunciaron que habían llegado a un acuerdo sobre el punto dos de la Agenda que trata sobre las reformas políticas y el texto que comentaremos aquí fue publicado por la mesa de negociaciones el 8 de diciembre.

En primer lugar hemos procedido a agrupar en 17 puntos los contenidos básicos y esenciales del texto conjunto publicado por la mesa para facilitar su comprensión y análisis.

1. Participación política: apertura democrática para construir la paz.

En una primera parte el texto aproxima un marco general de lo que considera son los objetivos de los puntos que contiene el acuerdo. En este punto se plantea que tanto las FARC como el gobierno consideran que la construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político de tal manera que se fortalezca el pluralismo político y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Pero esta apertura democrática incluye el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales y el robustecimiento de los espacios de participación para que este ejercicio de participación ciudadana tenga incidencia y sea efectivo.

Quizás en este punto y de manera explícita se señala que “La firma e implementación del Acuerdo Final contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia en cuanto implicará la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todos los colombianos, a fin de transitar a un escenario en el que impere la democracia con garantías plenas para quienes participen en política, y de esta manera abrirá nuevos espacios para la participación.

2. Sobre derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política.

El ejercicio de la política no se limita exclusivamente a la participación en el sistema político y electoral, razón por la cual la generación de espacios para la democracia y el pluralismo en Colombia requiere del reconocimiento tanto de la oposición que ejercen los partidos y movimientos políticos, como de las formas de acción de las organizaciones y movimientos sociales y populares que puedan llegar a ejercer formas de oposición a políticas del gobierno nacional y de las autoridades departamentales y municipales.

Acordamos -dice el texto- que para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición las garantías estarán consignadas en un estatuto para su ejercicio mientras que para las organizaciones y movimientos sociales y populares antes mencionados es necesario, no sólo garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades, incluyendo el de hacer oposición, sino también promover y facilitar los espacios para que tramiten sus demandas.

En cuanto al **estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política** acordamos que, tras la firma del Acuerdo Final, los partidos y movimientos con personería jurídica, serán convocados en una Comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición.

3. Sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política.

El Gobierno Nacional establecerá un Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política, como parte de una concepción moderna, cualitativamente nueva de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y las libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales.

Se adoptarán previsiones para impedir que se fomenten concepciones de seguridad que, bajo cualquier excusa, vayan en contra de los objetivos del sistema que son la protección de la vida de quienes ejercen la política y su no estigmatización por razón de sus ideas y actividades políticas.

Adicionalmente, el Gobierno fortalecerá, concentrará y desplegará su máxima capacidad institucional para prevenir, desarticular y neutralizar, con un enfoque multidimensional, cualquier posible fuente de violencia contra quienes ejercen la política, y tomará las medidas necesarias para asegurar que no resurjan grupos de tipo paramilitar.

El Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política contará con los siguientes elementos: **1. Adecuación normativa e institucional**, que incluye la creación de una instancia de alto nivel que ponga en marcha el Sistema Integral de Seguridad que garantice la articulación, funcionamiento y supervisión del mismo. Esta instancia dependerá de la Presidencia de la República y establecerá mecanismos de interlocución con los partidos y movimientos políticos, especialmente los que ejercen la oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal. Los mecanismos incluirán, entre otros, un sistema de planeación, información y monitoreo, y una comisión de seguimiento y evaluación; **2. Prevención**, que incluye un sistema de alertas tempranas y un despliegue preventivo de seguridad con un sistema de coordinación incluyente y auditable; **3. Protección**, que incluye tanto un programa de protección especializada para los miembros del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, como protección especializada para las siguientes personas: quienes hayan sido elegidas popularmente, quienes se declaren en oposición política y líderes de partidos y movimientos políticos, con enfoque diferencial y con presencia nacional y regional; **4. Evaluación y Seguimiento**, que incluye un sistema de planeación, información y monitoreo con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, con acompañamiento permanente de organizaciones humanitarias de tipo internacional, que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados; rendición de cuentas a través de informes públicos del Gobierno; una comisión de seguimiento y evaluación del desempeño del Sistema Integral y de los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política, y un comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política.

También –dice el documento- acordamos establecer un sistema similar de garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos

humanos en situación de riesgo, que incluye adecuación normativa e institucional, prevención, protección y evaluación y seguimiento.

4. Garantías específicas para el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP.

En cuanto a las garantías específicas para el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, hemos acordado discutir este tema como parte del punto 3 de la Agenda del Acuerdo General, “fin del Conflicto”.

5. Reconocimiento y fortalecimiento de los movimientos y organizaciones sociales.

Como parte de las medidas de ampliación de la democracia y atendiendo al derecho de las personas a constituir organizaciones del más variado tipo; a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas; a la libertad de expresión y al disenso; al pluralismo y la tolerancia; a la acción política o social a través de la protesta y la movilización; y teniendo en cuenta la necesidad de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos y la obligación del Estado de garantizar el diálogo deliberante y público, acordamos que se adoptarán medidas para garantizar **el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales**, de acuerdo con sus repertorios y sus plataformas de acción.

Para ello el acuerdo establece que el Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, sobre la base de los siguientes lineamientos, entre otros, que serán discutidos en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de los voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos: garantizar el derecho al acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la Ley; reglamentación del derecho de réplica y rectificación, en cabeza de las organizaciones y movimientos sociales más representativos frente a declaraciones falsas o agraviantes por parte del Gobierno Nacional; realizar conjuntamente con las organizaciones y movimientos sociales una caracterización y registro de organizaciones sociales; apoyar, mediante asistencia legal y técnica, la creación y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales; por solicitud de las organizaciones y movimientos sociales, agilizar la sistematización e intercambio de experiencias exitosas de fortalecimiento de los mismos; fortalecer los mecanismos de financiación de iniciativas y proyectos propios de las organizaciones sociales; promover la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales que hagan visibles los liderazgos y garanticen su capacidad de plena interlocución con los poderes públicos; acceso a mecanismos de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones y movimientos sociales; poner en marcha instancias de seguimiento y verificación del cumplimiento por parte de las autoridades de las obligaciones, compromisos y garantías, en cuanto al establecimiento, funcionamiento y eficacia de los espacios de participación ciudadana; promover la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención

temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores que se realicen a través de las organizaciones y movimientos sociales; las autoridades locales deberán atender de manera oportuna las peticiones y propuestas, y canalizarlas según su competencia, con el fin de que sean atendidas de manera pronta y eficaz.

6. Creación de una Comisión de Diálogo entre el Gobierno y las Organizaciones y Movimientos sociales.

Acordamos también –dice el texto- que el Gobierno Nacional considerará y evaluará la viabilidad de propuestas de garantías adicionales que surjan en el marco de ese espacio de participación de carácter nacional, en una Comisión de Diálogo con voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, escogidos a través de un mecanismo definido por los organizadores. El mecanismo deberá ser participativo y garantizar representación pluralista y equilibrada en la Comisión.

El Gobierno Nacional y las FARC-EP acordarán los organizadores, criterios y lineamientos para el desarrollo de este espacio de participación de carácter nacional, con el fin de garantizar una representación pluralista y equilibrada,

7. Reconocimiento de la protesta y la movilización

Por otra parte, en el acuerdo se reconoce que la movilización y la protesta, como formas de acción política son ejercicios legítimos del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia, y que en un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica.

Con el objetivo de **garantizar el pleno ejercicio de estos derechos**, acordamos que el Gobierno definirá las medidas y los ajustes normativos necesarios con base en los criterios que se enuncian más adelante, y los demás que se acuerden en el marco de una Comisión especial, que contará con la participación de los voceros de la Comisión de Diálogo y representantes de otros sectores interesados. En el marco de la Comisión Especial se discutirán los insumos que provengan del espacio de participación nacional del que se trata en el punto de garantías para las organizaciones y movimientos sociales y los que propongan los otros sectores. Entre los criterios acordados se destacan : garantías plenas para la movilización y la protesta como parte del derecho constitucional a la libre expresión, a la reunión y a la oposición, privilegiando el diálogo y la civilidad en el tratamiento de este tipo de actividades; garantías a los derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos; garantías necesarias para el ejercicio de la libertad de información durante la movilización y la protesta; revisión, y de ser necesaria, modificación de las normas que se aplican a la movilización y protesta social; garantías para la aplicación y el respeto por los derechos humanos en general; fortalecimiento de la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades; garantías para el diálogo frente a la movilización y la protesta y

acompañamiento del Ministerio Público como garante del respeto de las libertades democráticas y el fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana en la interlocución y construcción de agendas de trabajo que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores y organizaciones sociales.

8. Apoyo a los medios de comunicación comunitarios

Respecto a la participación ciudadana a través de los medios de comunicación comunitaria, institucional y regional, en lo acordado se reconoce que los medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, contribuirán a la participación ciudadana y en especial a promover valores cívicos, diferentes identidades étnicas y culturales. La inclusión política y social, la integración nacional y en general el fortalecimiento de la democracia.

Por ello acordaron que el Gobierno Nacional abrirá nuevas convocatorias para la adjudicación de radios comunitarias, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto y así promover la democratización de la información; propenderá por la capacitación a los trabajadores de los medios comunitarios y abrirá espacios en las emisoras y canales institucionales para la divulgación de los trabajos de las organizaciones y movimientos sociales, y de las comunidades en general; financiará la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar una cultura de paz con justicia social y reconciliación, por parte de los medios de interés público y comunitarios.

9. La reconciliación y la cultura de paz.

En un escenario de fin del conflicto, todos deben contribuir a avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad.

Con este objetivo acordamos que el Gobierno creará un Consejo Nacional para la reconciliación y la Convivencia, el cual estará integrado por representantes del Gobierno, del Ministerio Público, los que designen los partidos y movimientos políticos, incluido el que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, organizaciones y movimientos sociales, en particular de mujeres, campesinos, minorías étnicas, las iglesias, el sector educativo, entre otros.

El texto señala que el objetivo será el de asesorar y acompañar al gobierno para la puesta en marcha de mecanismos y acciones que incluyen: el diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización; la difusión masiva del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz.

Acordamos también -dice el texto- establecer Consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales-

10. Lucha contra la corrupción y Veedurías Ciudadanas.

Adicionalmente y teniendo en cuenta que la participación, **la veeduría y el control por parte de los ciudadanos** son esenciales para asegurar la transparencia de la gestión pública, el buen uso de los recursos y para avanzar en la lucha contra la corrupción y contra la penetración de las estructuras criminales en las instituciones públicas, especialmente en un escenario de fin del conflicto y construcción de la paz, en el que será necesario hacer grandes inversiones para cumplir con los objetivos del Acuerdo Final, acordamos una serie de medidas para promover y fortalecer el control por parte de los ciudadanos de la gestión pública,

Entre las medidas el acuerdo destaca: establecer un plan de apoyo a la creación y promoción de las veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia; apoyo al plan nacional de formación de veedores; la creación de mecanismos de información con el fin de garantizar la publicidad y transparencia en la implementación, establecimiento de un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de los ciudadanos y las organizaciones y movimientos por posibles hechos de corrupción, con énfasis en lo relacionado con la implementación del acuerdo final. Fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas así como el adelanto de una campaña nacional sobre los derechos de los ciudadanos y las obligaciones y deberes de las autoridades en materia de participación y control de la administración así como de los mecanismos administrativos y judiciales existentes para exigir su efectivo cumplimiento y la vinculación de las universidades públicas a campañas masivas para la promoción de la participación ciudadana y del control por parte de los ciudadanos.

11. Planeación y Presupuestación Participativa,

En cuanto a la participación ciudadana en temas de planeación, acordamos una serie de acciones para fortalecer la participación en la elaboración, discusión y seguimiento a la ejecución y evaluación de los procesos de planeación y presupuestación y promover su incidencia en las decisiones administrativas: revisar las funciones y conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, con el fin de ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y en el seguimiento a su ejecución y evaluación; fortalecer la participación de las Juntas Administradoras Locales en la formulación de los planes de desarrollo, promover la articulación entre las distintas instancias formales e informales de planeación participativa, hacer los ajustes normativos necesarios para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa, sean respondidos por las autoridades públicas en espacios e instancias de diálogo e interlocución.

Adicionalmente acordamos –señala el texto- hacer una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación y fortalecer la construcción de presupuestos participativos en el nivel local.

12. Personerías jurídicas, financiamiento y apoyo al pluralismo político.

Con el objetivo de **promover el pluralismo político, la igualdad de condiciones, y la representatividad del sistema de partidos**, y de consolidar la Paz en el marco del fin del conflicto acordamos hacer los cambios necesarios para **desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación del umbral** en las elecciones de Congreso, y en consecuencia redefinir los requisitos para su constitución; y diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional. Adicionalmente se deberán tomar medidas para facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos.

Como complemento de lo anterior y con el fin de **promover una distribución más equitativa de los recursos**, acordamos que, por un parte, se incrementará el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso y se aumentará el fondo de financiación de los partidos y movimientos políticos, y por otra, se ampliarán los espacios de divulgación del programa político de los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso.

13. Participación electoral y lucha contra la abstención.

Una apertura democrática para construir la paz requiere también la **promoción de una mayor participación electoral**. Para ello se acordaron medidas para remover obstáculos y facilitar el ejercicio del derecho al voto, con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables y en los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, que incluyen: promover campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral; realizar una campaña nacional de cedulação masiva; apoyar la gestión que la organización electoral adelante para estimular la participación electoral, en particular de las poblaciones más vulnerables y más apartadas, facilitando el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas.

El acuerdo contempla medidas en contra de la corrupción electoral como la creación del Tribunal nacional de Garantías electorales y tribunales especiales seccionales, en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral; fortalecer la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política. Adoptar medidas para garantizar mayor transparencia de la financiación

de las campañas electorales; apoyar la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales, con garantías de transparencia; promover la participación de movimientos y organizaciones sociales o cualquier otra organización en la vigilancia y control de los procesos electorales.

También acordaron que el Gobierno Nacional promoverá los ajustes necesarios en la normatividad para que la pauta oficial en los niveles nacional, departamental y municipal se asigne de acuerdo con unos criterios de transparencia, objetividad y equidad, teniendo en cuenta también a los medios y espacios de comunicación local y comunitarios.

Además de estas medidas de efecto inmediato, acordamos que se debe llevar a cabo una reforma del régimen y de la organización electoral, con el objetivo de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral incluyendo del Consejo Nacional Electoral o la institución que haga sus veces, hy modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, para de esta manera dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia.

Por ello acordamos –dice el documento- que tras la firma del Acuerdo Final se creará una misión electoral especial. La misión estará conformada por expertos de alto nivel, que se seleccionarán según el mecanismo que acuerden las Partes, que en un plazo de hasta seis meses presentará sus recomendaciones con base, entre otros, en las buenas prácticas nacionales e internacionales y en los insumos que reciba de los partidos y movimientos políticos y de las autoridades electorales. Sobre la base de estas recomendaciones, el Gobierno Nacional hará los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios.

14. Promoción de una cultura política democrática.

Con el fin de promover **una cultura política y participativa**, que fomente el tratamiento de los conflictos a través de los mecanismos que brinda la política, proscribiendo la violencia como método de acción política, acordamos que se pondrán en marcha las siguientes medidas: promoción de los valores democráticos, de la participación política y sus mecanismos para garantizar y fomentar su conocimiento y uso efectivo y así fortalecer el ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente, a través de campañas en medios de comunicación y talleres de capacitación; fortalecimiento de los programas de educación para la democracia en los distintos niveles de enseñanza; promoción de programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales; y un programa para la promoción de la participación y liderazgo de la mujer en la política.

15. Creación de circunscripciones especiales de Paz transitorias en los territorios.

Como parte de las medidas para promover el pluralismo en el marco del fin del conflicto, y con el objetivo de garantizar una mayor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, acordamos la creación en esas zonas de circunscripciones

Transitorias Especiales de Paz para la elección de un número por definir de Representantes a la Cámara de Representantes de manera temporal (están pendientes por definir las zonas, el número total de curules y el número de períodos electorales para estas circunscripciones).

Estas circunscripciones serán adicionales a las circunscripciones ordinarias existentes. Contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Igualmente las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto de los electores.

Se acordó que los candidatos deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Estos candidatos podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos u organizaciones en el territorio de la Circunscripción, tales como organizaciones campesinas, víctimas (incluyendo desplazados), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros.

16. Canal Institucional de Televisión para Partidos, Movimientos Políticos y Organizaciones y Movimientos sociales.

Como complemento de lo acordado sobre acceso a los medios para organizaciones y movimientos sociales y para partidos y movimientos políticos, acordamos que se habilitará un canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la divulgación de sus plataformas políticas, en el marco del respeto por las ideas y la diferencia. Este canal también servirá para la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales, la promoción de una cultura democrática de paz y reconciliación, y la divulgación de los avances en la implementación de los planes y programas que se acuerden en el marco del Acuerdo Final.

17. La Participación de la Mujer y el enfoque de género en los acuerdos.

Reconociendo el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz y la necesidad de promover y fortalecer su participación en la vida política aún más en el marco del fin del conflicto, donde su liderazgo y participación en pie de igualdad en los procesos de toma de decisiones públicas, y en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas gubernamentales son necesarias y esenciales para alcanzar una paz estable y duradera, acordamos que en la implementación de todo lo acordado en el punto 2 se garantizará el enfoque de género, y se diseñarán y adoptarán las medidas afirmativas necesarias para fortalecer la participación y liderazgo de la mujer.

Los Alcances del acuerdo político

Lo primero que hay que señalar es que muchas de las propuestas iniciales señaladas en el borrador presentado en el mes de junio del año 2013 por las FARC, no quedaron incluidas y habrá que esperar el texto final de los acuerdos para saber qué pasó con ellas. Nos referimos

por ejemplo al tema de los organismos de control, es decir, a la forma de nombrar en los organismos como Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República; otro de los temas al margen del documento que hemos resumido en las páginas anteriores que queda al margen es el del sistema judicial incluido el nombramiento del Fiscal General de la Nación y la elección de las altas cortes de justicia. Hay otros temas en los cuáles desde una perspectiva de la experiencia en el país se quedan cortos a no ser que se aborden desde los mecanismos establecidos en los acuerdos como por ejemplo el tema del financiamiento de las campañas políticas. A ello se puede responder que el acuerdo deja establecidos mecanismos para que expertos y partidos y movimientos políticos puedan presentar propuestas más acotadas. Nos referimos a la propaganda electoral sobre todo en la radio y en la televisión. La experiencia aconseja que en esta materia se siga el ejemplo Mexicano en que el Estado al momento de entregar en concesión a operadores privados el uso del espectro electromagnético se reserve unos espacios en horarios de la mayor audiencia, los llamados triple A, para que sean adjudicados a los partidos y movimientos políticos tanto en épocas electorales como en tiempo normal para que sin costo alguno se pueda transmitir la propaganda electoral y los partidos y movimientos políticos así como las organizaciones sociales puedan efectivamente dar a conocer sus plataformas y propuestas. Uno de los factores que influyen de manera determinante en el alto costo de las campañas políticas es el de los elevados costos de la pauta publicitaria en los canales de televisión y en las cadenas radiales.

Un tema que tampoco aparece y que es de la mayor importancia se refiere al punto de las listas abiertas o lo que es lo mismo, el tema del voto preferente. Esto ha conducido al debilitamiento de los partidos y movimientos políticos y también incide de manera determinante en el costo tan elevado de las campañas políticas toda vez que con este sistema el candidato individualmente considerado tiene que realizar una campaña nacional para que el elector identifique su nombre además del lugar que ocupa en la lista y el partido o movimiento político al cual pertenece. Cada candidato tiene que armar una campaña nacional si se trata de la elección al Senado de la República con los costos en publicidad y en movilización que ello implica. Estos dos temas no aparecen claramente en el texto del acuerdo en este punto que trata de las reformas políticas. Como ya se indicó esto es posible de plantearlo en las Comisiones que el acuerdo contempla para la elaboración de las propuestas finales que deberán ser aprobadas por el mecanismo de refrendación de los acuerdos. Justamente debemos señalar que una de las virtudes que tiene el texto final es que es ampliamente generoso con el establecimiento de mecanismos que incluyen al conjunto de los sectores que puedan ser afectados o que tienen intereses en estos aspectos del acuerdo. Como hemos señalado una de las características de esta negociación es que implican transformaciones que tienen un impacto sobre el conjunto de la sociedad y el acuerdo establece mecanismos que garantizan que no serán excluidos los actores que tienen intereses en los temas sobre los cuales se negocia en la Mesa de Diálogo de La Habana y de contera este es un mentís rotundo a quienes en Colombia señalan de manera equivocada y tergiversada señalando que el gobierno viene entregando la democracia en la mesa de negociaciones.

Hay un abordaje de las transformaciones políticas que nos parece de la mayor importancia para avanzar en la construcción de una democracia más profunda real en el país una democracia de alta intensidad. Nos referimos a que el tema de las reformas políticas se aborda desde dos dimensiones inseparables y que en Colombia se han mantenido separadas artificialmente. El acuerdo se ocupa de temas político electorales como el financiamiento de las campañas políticas, la persecución de los delitos electorales, la reforma del sistema electoral comenzando por el nauseabundo Consejo Nacional Electoral que no es más que una extensión politiquera de los partidos mayoritarios en el Congreso quién es el que elige a estos magistrados de segunda categoría, establece un sistema de Tribunales de garantías tanto en el orden nacional como territorial, se ocupa de los medios de comunicación y de la necesidad de realizar amplias campañas de educación y formación política para la democracia, pero, al mismo tiempo se ocupa de la protestas social costreñida por una normatividad autoritaria y excluyente, se ocupa del fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, de su reconocimiento como parte de las estructuras legítimas en una democracia. Así mismo se ocupa de establecer mecanismos amplios e incluyentes con respeto por la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil toda vez que como lo enuncia para las reformas político electorales, en esta parte del acuerdo referida a las organizaciones y movimientos sociales, se establecen comisiones y mecanismos que garantizarán en el futuro -si las negociaciones tienen éxito- que sean las propias organizaciones y movimientos sociales quienes decanten y presenten los contenidos de las propuestas.

En la parte que se refiere a las organizaciones sociales hay que destacar que el acuerdo insista en mecanismos de participación ciudadana como el fortalecimiento y la reforma del Sistema Nacional de Planeación, el estímulo a la planeación participativa y a la presupuestación participativa así como a los mecanismos de control y veeduría ciudadana sobre los recursos públicos. En igual sentido hay que destacar la preocupación que manifiesta el acuerdo sobre el tema de la información y las propuestas en que se pusieron de acuerdo como el fortalecimiento de los medios comunitarios y los medios locales y regionales así como el establecimiento de un canal de televisión para que sea usado por los partidos y movimientos políticos pero también por las organizaciones y movimientos sociales.

Quizás un vacío muy importante sea el de los mecanismos directos de participación ciudadana sobre los cuáles el texto no dice nada. Nos referimos a las Consultas Populares, los referendos, el plebiscito, los cabildos abiertos, las revocatorias de mandato, la principal limitación de estos mecanismos y lo que los ha hecho hasta cierta forma inútiles es que para su implementación y uso por parte de los ciudadanos ellos dependen de organismos como el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales quienes participan en su convocatoria y la limitan. Deberían existir formas mediante las cuáles los ciudadanos previó el lleno de ciertos requisitos -como el número de apoyos para las propuestas- pudieran directamente convocar dichos mecanismos con alguna intervención de los tribunales de justicia para que no puedan desbordar sus competencias.

Pero lo que debemos consignar aquí es que lo acordado va en una vía democrática de ampliación y profundización de la democracia que no podemos dejar de saludar como un paso en la vía de superación del conflicto armado y de construcción de una democracia más real y profunda en el país.

Los acuerdos en el cuarto punto de la agenda: Solución al problema de las drogas ilícitas

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. 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 acciones 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.

En comunicado conjunto el 16 de mayo del año 2014 las delegaciones del gobierno y de las FARC informaron que habían llegado a un acuerdo sobre el cuarto punto de la agenda contenida en El Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”. Como se había informado previamente este punto estaba dividido en tres subtemas: (1) Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos. (2) Programas de prevención del consumo y salud pública. (3). Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

En su parte introductoria el comunicado conjunto señala de manera inequívoca que el conflicto armado interno tiene una larga historia de varias décadas y tiene causas ajenas al surgimiento de los cultivos de uso ilícito y a la producción y comercialización de drogas ilícitas en el territorio.

La persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia del institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

Para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera es necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de las drogas ilícitas.

Así mismo en la introducción se reconoce que la producción y comercialización de drogas ilícitas y las economías criminales han tenido graves efectos sobre la población colombiana, afectando el goce y ejercicio de sus derechos y libertades. Y quizás lo más importante que “El cultivo, la producción y comercialización de las drogas ilícitas también han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno.

El fin del conflicto debe representar una oportunidad para construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas.

Es necesario diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico”.

En la introducción del documento de los acuerdos de este punto de la agenda se insiste en que hay que buscar nuevas alternativas basadas en la evidencia, que diferencie en su tratamiento el fenómeno del consumo y el problema de los cultivos de uso ilícito, del problema de la criminalidad organizada asociada al narcotráfico. No oculta el acuerdo que este es un problema de naturaleza y alcances internacionales y por tal razón señala que deben generarse estos escenarios internacionales para la discusión de éstas nuevas alternativas partiendo de reafirmar los principios de igualdad soberana entre los Estados que deben asegurar al mismo tiempo la acción coordinada en el marco de la cooperación internacional, en la medida en que la solución al problema de las drogas ilícitas es responsabilidad colectiva de los Estados.

En la introducción se afirma que la construcción de soluciones sostenibles y para garantizar los derechos de los ciudadanos y asegurar también el no resurgimiento del problema, la política que se emprenda debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento, en términos de efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades, ambas con un enfoque de derechos humanos.

Reconoce el documento que los eslabones más débiles en la cadena del narcotráfico son por una parte los cultivadores y los consumidores de drogas ilícitas que deben tener un tratamiento especial, y por otra parte, las organizaciones criminales las cuales deben ser desarticuladas. Al mismo tiempo aboga por el respeto a las culturas indígenas y reconoce el uso ancestral y tradicional de la hoja de coca y en este sentido reivindica la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se puedan realizar con estas plantas.

1. Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito

El acuerdo establece que el Gobierno Nacional creará y pondrá en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral, y con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por los cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan sus subsistencia de esos cultivos, y de esa manera encontrar también una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio.

Un principio destacado en este primer punto de los acuerdos referidos a la solución al problema de las drogas ilícitas es el la participación de las comunidades en el diseño de los programas en sus respectivos territorios. “El programa requiere la más amplia participación de las comunidades, incluyendo las directamente involucradas con el cultivo, para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, mediante un proceso de planeación participativa. Se garantizará la participación de la mujer”.

Insiste en que las políticas públicas de sustitución y erradicación debe ser voluntaria y concertada y debe garantizar la manifiesta voluntad de las comunidades lo cual exige un compromiso del Gobierno de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo para el bienestar y buen vivir de esas comunidades. Las diferentes propuestas de las asambleas comunitarias serán la base para la construcción de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo para las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito, el cual se elaborará e implementará con la participación activa de las comunidades, incluidas sus organizaciones sociales territoriales. En el marco del plan municipal y teniendo en cuenta las propuestas de las respectivas asambleas, se elaborarán los planes comunitarios, que serán parte integral del mismo. Tanto los planes municipales como los comunitarios se construyen entre las comunidades, las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y el Programa, como autoridad nacional competente.

El plan municipal que integra las propuestas de las comunidades y está constituido por los planes comunitarios será la base para la ejecución del Programa. Así mismo establece que la ejecución de los planes de sustitución se privilegiará la contratación de las organizaciones comunitarias y se promoverá la generación de empleo en las áreas de aplicación del mismo.

En aquellos casos en que las comunidades incumplan los compromisos en la erradicación y no uso con fines ilegales de los cultivos o en aquellos casos en que las comunidades no se comprometan con el Programa el Gobierno procederá a la erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades.

No hubo un pleno acuerdo para la eliminación de las fumigaciones a los cultivos de uso ilícito pues las FARC consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual mientras que el Gobierno Nacional no se comprometió a acabar con las fumigaciones.

2. El desminado de las zonas para proceder a la sustitución manual de los cultivos de uso ilícito

La protección de las comunidades, la garantía de derecho a la vida y el bienestar de la población rural, requieren también asegurar el desminado, para la cual el Gobierno Nacional, tras la firma del Acuerdo Final y en el marco de su implementación, pondrá en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar.

Este es un propósito mancomunado al que contribuirán Gobierno y FARC-EP por diferentes medios y en lo que corresponda a cada cual, incluyendo el suministro de información en los términos que se consignent en el Acuerdo Final y como parte del compromiso mutuo con el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

3. Una política de prevención del consumo y de salud pública.

La solución con respecto a la prevención y salud pública requiere el compromiso y el trabajo conjunto entre las autoridades, la comunidad y la familia en torno a una política de promoción en salud, prevención, atención integral e inclusión social, con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes.

Acordamos -dice el documento- que el Gobierno creará el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una instancia de alto nivel, para articular las instituciones con competencia en la materia y coordinar un proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo.

Para garantizar la revisión y el ajuste participativo de la política frente al consumo con base en los principios antes descritos – es decir, con un enfoque de derechos humanos y de salud pública, un enfoque diferencial y de género y con fundamento en la evidencia- el Gobierno creará una instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres de familia, comunidades religiosas y consumidores.

En este punto Gobierno y FARC acuerdan diseñar y poner en marcha un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social.

4. Lucha contra el crimen organizado y sus redes de apoyo.

En cuanto al tercer sub-punto: Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos acordamos –señala el documento- que como parte del compromiso de intensificación de la lucha contra el crimen organizado y sus redes de apoyo en el marco del fin del conflicto y con el objetivo de proteger a las comunidades y el buen desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, como la implementación de los acuerdos en el territorio de la amenaza del crimen organizado, y en general de desarticular las redes de estas organizaciones, el Gobierno Nacional pondrá en marcha una estrategia de política criminal, en forma paralela a la implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción, que fortalezca y cualifique

la presencia y efectividad institucional y concentre sus capacidades en la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal relacionados con la producción y comercialización de drogas ilícitas, siempre considerando el tratamiento diferenciado que se debe dar a los campesinos y pobladores vinculados a la explotación de los cultivos de uso ilícito.

5. Nueva estrategia contra el lavado de activos y los precursores químicos

Acordamos -señala el documento- la puesta en marcha de una nueva estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos que incluye la identificación de la cadena de valor del narcotráfico mediante un proceso de mapeo del delito por parte de un grupo de expertos, la formulación de un nuevo estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas que permita, entre otros, adecuar donde sea necesario, o definir y articular la normatividad referida a esta materia, la cualificación y el fortalecimiento y donde sea necesario el rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control financiero y de lavado de activos, la puesta en marcha de una nueva estrategia para garantizar la aplicación efectiva de la extinción de dominio, y por último la implementación de una nueva campaña nacional que promueva valores, alerte sobre nuevas modalidades de lavado y fomente la participación y la capacidad ciudadana en el espíritu del punto 2 del Acuerdo General.

Sobre los precursores químicos el Gobierno revisará y establecerá estrictos controles estatales sobre la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos.

6. Lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico

Acordamos que en el marco de la estrategia integral de lucha contra la corrupción de desarrollará una estrategia específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, sobre la base de las recomendaciones de expertos que incluya el establecimiento de grupos interinstitucionales para atacar las distintas expresiones de la corrupción y sus responsables y contribuir a mejorar el desempeño institucional.

7. Conferencia Internacional sobre las políticas de drogas.

En el marco del fin del conflicto y con el propósito de contribuir a la superación definitiva del problema de las drogas ilícitas, acordamos que el Gobierno Nacional promoverá una Conferencia Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores, en especial las experiencias y lecciones aprendidas en Colombia e identificando las buenas prácticas basadas en la evidencia.

8. El compromiso es de todos

Al final del documento se señala que todo lo anterior solo es posible con el compromiso efectivo de todos.

- El compromiso del Gobierno Nacional de poner en marcha las políticas y programas de este punto, de intensificar y enfrentar de manera decidida la lucha contra la corrupción en las instituciones causada por el problema de las drogas ilícitas, y de liderar un proceso nacional eficaz para romper de manera definitiva cualquier tipo de relación de este flagelo con los diferentes ámbitos de la vida pública.
- El Compromiso de las FARC-EP de contribuir de manera efectiva, con la mayor determinación y de diferentes formas y mediante acciones prácticas con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, y en un escenario de fin del conflicto, de poner fin a cualquier relación, que en función de la rebelión, se hubiese presentado con este fenómeno.
- El Gobierno Nacional y las FARC-EP manifiestan su firme compromiso con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas.
- El compromiso de toda la sociedad en su conjunto, incluyendo sus diferentes formas de organización política o social, de rechazar toda relación con el problema de las drogas ilícitas y los dineros provenientes del mismo.
- La Construcción de una paz estable y duradera supone la disposición por parte de todos de contribuir con el esclarecimiento de la relación entre el conflicto y el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas y el lavado de activos derivados de este fenómeno, para que jamás el narcotráfico vuelva a amenazar el destino del país.

LOS ALCANCES Y LÍMITES DEL ACUERDO SOBRE LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Un avance significativo en la agenda de las negociaciones entre las FARC y el Gobierno fue indiscutiblemente la inclusión del tema de las drogas de uso ilícito y el narcotráfico. Hay varios asuntos que hay que aclarar y que se encuentran de manera explícita en el texto del acuerdo tres que corresponde al punto cuatro de la agenda denominado allí como “Solución al problema de las drogas ilícitas”. Un primer asunto que no es de poca monta es reconocer en primer lugar que el levantamiento armado de la insurgencia fue previo al fenómeno del narcotráfico y de los cultivos de uso ilícito en Colombia. Como hemos señalado en las páginas anteriores a nuestro juicio el levantamiento armado estuvo relacionado con el reclamo por una reforma agraria que redistribuyera la propiedad agraria muy concentrada en Colombia desde los orígenes de la República y ante los avances muy limitados del proceso iniciado en los años treinta del Siglo XX en el marco de las reformas emprendidas por los gobiernos liberales y principalmente bajo la primera administración de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) denominado “la revolución en marcha” y la expedición de la ley 200 de 1936 sobre el uso social de la propiedad rural. Lo que se vivió en medio de la conflagración armada intensificada bajo el denominado período de la violencia (1948-1958) fue un despojo masivo de la propiedad de pequeños y medianos campesinos masacrados y desplazados de sus tierras. Como ya se indicó este despojo nunca fue calculado y mucho menos reparado. La concentración de la propiedad se acentuó y las víctimas de la violencia, es decir, los familiares de los cerca de 300.000 muertos que se produjeron jamás fueron reparados y mucho menos dignificados.

El segundo asunto importante es el reconocimiento que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, son un grupo alzado en armas contra el Estado de naturaleza política. Este reconocimiento es el que sirve de base al proceso de negociación puesto en marcha por el Gobierno del presidente, Juan Manuel Santos, desde el mes de febrero del año 2012 y que ha transitado desde

acordar con la guerrilla una agenda de negociaciones de seis puntos y el significativo avance que se ha presentado hasta el momento de escribir este ensayo (julio de 2014) en que se han logrado acuerdos sobre los tres temas de la agenda: reforma agraria, reformas políticas y participación ciudadana y solución al problema de las drogas que es el que estamos comentando ahora, pero además, y como lo veremos más adelante también se ha acordado ya un documento de principios para la negociación del punto quinto de la agenda referido a las víctimas.

Este reconocimiento parte de afirmar varias cosas también contenidas en el texto de este tercer acuerdo y es que las FARC además de ser un agrupamiento político levantado en armas contra el Estado no es simplemente una amenaza terrorista, pero, además lleva a reconocer que tampoco es un cartel del narcotráfico así en su levantamiento armado haya recurrido al financiamiento que proviene de la protección de cultivos a coca y amapola que son las materias primas para la producción del clorhidrato de cocaína y de la pasta base de la morfina. Más recientemente las FARC se han involucrado no solo en la protección de los cultivos de uso ilícito sino también de su procesamiento y producción de éstas drogas que comercializan con redes del narcotráfico con las cuales han llegado a acuerdos para su tráfico interno en Colombia. No hay evidencia que las FARC participen del tráfico más allá de las fronteras del país.

Y un último asunto que no es tampoco de poca monta se refiere al reconocimiento de que en Colombia se presenta un conflicto social y armado interno que es lo que permite hablar de víctimas de dicho conflicto. Es por ello que resulta altamente significativo que en la agenda de las negociaciones se haya incluido el tema complejo del narcotráfico que pasaremos a explicar someramente para entender los alcances y los límites que tendrá este punto en la negociación para poder poner en contexto la importancia de lo acordado con relación a este punto en la agenda de negociaciones.

Las drogas de uso ilícito: un problema global

Durante el Gobierno del presidente de los Estados Unidos, George Bush la lucha contra el narcotráfico fue elevada a política de Estado y constituyó uno de los llamados “ejes del mal”, con esta declaración se profundizó la política de criminalización y penalización a la producción, procesamiento, tráfico y consumo de ciertas sustancias psicoactivas. Al mismo tiempo el debate se amplía a escala planetaria, puesto que en los propios Estados Unidos se avanza en la despenalización de ciertas sustancias psicoactivas, como la marihuana que ya ha sido despenalizada con fines terapéuticos en 20 de los 50 Estados que conforman los Estados Unidos de América y Colorado y Washington han legalizado su uso recreativo, convirtiéndose en las dos primeras jurisdicciones mundiales en hacerlo en el año 2012. Otros doce Estados cuentan con proyectos de ley para la legalización de la sustancia en alguna forma. En esto han seguido el camino de Holanda y Suiza que hace ya muchos años han puesto en práctica dicha política a la cual se han sumado más recientemente Bélgica, Inglaterra y es una decisión en marcha en Canadá, socio comercial de los Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio. Más recientemente en el año 2013, el Estado de Uruguay ha procedido a la despenalización de la marihuana y a su producción y venta controlada.

El debate sobre la despenalización se viene abriendo camino en medio de un cerco informativo que da mayor crédito a los argumentos del prohibicionismo y la consiguiente penalización, que a la evidencia empírica que suministran los hechos. Dadas las enormes consecuencias negativas sobre los derechos humanos, sobre las guerras en curso, sobre la corrupción y la perversión de la democracia, así como sobre sus consecuencias devastadoras sobre el medio ambiente que ocasionan tanto la siembra de cultivos con fines de uso ilícito como las políticas represivas para tratar de reducirlos o eliminarlos, consistente en la erradicación mediante procedimientos como la aspersión aérea con defoliantes químicos con consecuencias devastadoras sobre el medio ambiente y la fauna,

todos estos hechos, vienen poniendo en el centro del debate la eficacia de dichas políticas así como las estrategias puestas en marcha para su confrontación. Precisamente el cuestionamiento a las políticas prohibicionistas ha sido la base para el desarrollo de un amplio movimiento social internacional y al surgimiento de grupos de intelectuales y más recientemente un grupo conformado por ex presidentes de Brasil, Colombia y México que han cuestionado dichas políticas.⁴

El debate sobre el narcotráfico involucra todos los procesos y a todos los actores que intervienen en el mismo, pero, lo evidente es que las leyes prohibicionistas que penalizaron e ilegalizaron ciertas sustancias alucinógenas no castigan con la misma fuerza ni con la misma eficacia a todos los actores. Lo que trataremos de argumentar aquí es que el castigo se ejerce sobre los más débiles en la cadena que son a su vez, los campesinos productores de las materias primas, quienes se ocupan de transportar estas sustancias hasta los mercados y los consumidores. En medio, en donde se realiza la mayor parte de las “ganancias” del negocio, los responsables no existen y las leyes son permisivas.

Fundamentos del prohibicionismo

Los prohibicionistas consideran que ciertas sustancias psicotrópicas son nocivas y peligrosas para la salud pública, con lo cual se justifica la prohibición absoluta de su producción, comercialización y consumo. Con simpleza y candidez extremas se pensó que si se prohibían esas drogas el consumo disminuiría dado el temor que los ciudadanos sentirían ante la amenaza no solo de la estigmatización social sino de la pérdida de la libertad, esto conllevaría a una situación de control sobre éstas sustancias consideradas peligrosas para la vida social y colectiva. De esta manera se penalizó y a veces exageradamente, la posesión, el comercio y el consumo de sustancias psicotrópicas. En algunos países como Singapur, por ejemplo, está prevista la pena de muerte para quien posea más de 15 gramos de heroína.

Los partidarios de prohibicionismo plantean:

1. Que la escalada represiva tendrá como resultado, por medio de la intimidación, de las penas de cárcel y de la persecución, una disminución del consumo, la producción y el tráfico de dichas sustancias.

⁴ Muy significativo en este movimiento fue la realización en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias de un Foro Social Mundial Temático realizado entre el 16 y el 20 de junio de 2003 y en el que tomaron parte expertos y movimientos sociales de 52 países del mundo que contó con la presencia de cerca de 5.000 delegados. Uno de los temas centrales de este Foro fue el examen del narcotráfico y sus relaciones con la democracia, los derechos humanos y la violencia. Así mismo ha sido muy importante la creación de la Comisión Global de Políticas de Drogas en que se destaca la presencia de los expresidentes del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, Cesar Gaviria de Colombia y Ernesto Zedillo de México, quienes conjuntamente con el exsecretario General de Naciones Unidas Kofi Annan y el expresidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos Paul Volcker, vienen produciendo informes periódicos en que se cuestionan las políticas prohibicionistas. En el mes de junio de 2011 el Observatorio produjo un informe en el que se destacan dos conclusiones básicas: el prohibicionismo ha fracasado como política pública para la reducción de la oferta de drogas ilegales en el mundo y lo que recomienda el informe es que dicha política sea reemplazada por una política de reducción del daño y de salud pública para reducir el VIH/SIDA, las muertes por sobredosis, y otras consecuencias perjudiciales del uso de drogas. Los gastos gubernamentales en infructuosas estrategias de reducción de la oferta y en encarcelamientos deberían ser reemplazadas por políticas de atención a los consumidores y de reducción de los daños relacionados con el consumo de éstas drogas.

2. Que estas drogas son de hecho dañinas para la salud humana constituyendo una categoría como drogas de excepción y, por tanto, supone que deben restringirse las libertades de los ciudadanos/as tanto para producirlas como para consumirlas. Esto da como resultado la formulación de una serie de leyes y reglamentos restrictivos de las libertades ciudadanas, y por consiguiente, un listado de penas privativas de la libertad en algunos casos para quienes consuman, produzcan, comercialicen o transporten éstas sustancias.
3. El modelo de salud pública que se construye sobre los dos pilares anteriores es un modelo de control social, tanto en el orden jurídico, como en el orden de la salud.

Las normas se han llevado a nivel internacional, desde la Convención de las Naciones Unidas en Viena, en el año de 1961. Esta ilegalización y por consiguiente criminalización de las actividades ligadas a éstas sustancias internacionalizaron el llamado combate a las drogas con lo cual se limita la capacidad de los diferentes países, es el caso colombiano, para enfrentar problemas, tanto con relación al consumo, como en relación con los cultivos de uso ilícito. Lo paradójico de la situación es que no existe un espacio mundial en donde la sociedad civil pueda expresar sus reparos, dar a conocer sus investigaciones, cuestionar las políticas, etc. Todos sabemos que Naciones Unidas es una institución con representación exclusiva de los gobiernos sin presencia orgánica de las sociedades civiles nacionales y mucho menos de la emergente sociedad civil mundial. Así, pues, la suerte de propuestas alternativas queda sin espacio público para ser discutidas y sus argumentos reducidos en su debate público. Esto debe cambiar y es justamente esta la perspectiva que abre el Foro Social Mundial así como los observatorios globales sobre el fenómeno de las drogas ilícitas con lo cual se busca abrir nuevos escenarios para el debate y acciones para el cuestionamiento de las políticas prohibicionistas. .

Unos resultados decepcionantes

Lejos de los resultados ofrecidos por los prohibicionistas que ilegalizaron y criminalizaron cierto tipo de drogas y sustancias alucinógenas, hoy el problema es mayor. El consumo no solo ha crecido sino que han aumentado los problemas relacionados con las condiciones que precisa este “negocio”. Aumentan delitos relacionados con el lavado de activos, la venta de precursores químicos que son necesarios para su procesamiento y para su producción viola todos los controles que se han implementado, aumentan los efectos nocivos en materia de salud pública, también se incrementa la violencia asociada a un negocio que precisa de ella puesto que todas las transacciones se realizan en el ámbito privado ilegal, con lo cual los únicos instrumentos para hacer cumplir los términos de dichos contratos, es la fuerza, esto es la violencia privada manifestada como violencia armada. Pero además han crecido los efectos directos de dichas políticas como son, por ejemplo, la corrupción asociada a narcotraficantes y que tiene como destinatario a los políticos, para que éstos últimos flexibilicen la legislación y aprueben códigos con muy bajas penas; la corrupción o la intimidación a los jueces para que no apliquen las leyes o la apliquen a su favor y en ocasiones brindando recursos financieros para el establecimiento de guetos en las ciudades en los cuales se pueda realizar el expendio o proveyendo de recursos económicos a grupos paramilitares o guerrilleros como es la situación colombiana.⁵

⁵ En Colombia la situación es muy compleja. Los estudios muestran que las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, obtienen recursos de actividades ligadas al narcotráfico en aquellas regiones en las cuales ejercen dominio militar. Estas guerrillas cobran un impuesto a los campesinos por el

Los estimativos sobre la magnitud del negocio mundial de las drogas ilícitas, es muy impreciso. Organismos como la OCDE consideran que anualmente los negocios asociados pueden estar por el orden de los 150 mil millones de dólares mientras que otros como la Fundación Soros, que preside el magnate especulador, George Soros, consideran que esta suma es ligeramente superior a los 300 mil millones de dólares. Si nos atenemos a las cifras más conservadoras e interesadas de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, JIFE, nos podemos dar clara cuenta de la magnitud del negocio y del fracaso de las propias políticas que justifican su existencia. Según un informe de la JIFE, que es el organismo de la Naciones Unidas que tiene el encargo de poner en marcha las políticas prohibicionistas, “en el año 2001 los cultivadores de coca y amapola apenas recibieron el 1% de las utilidades del negocio del narcotráfico. De acuerdo a estos mismos cálculos, los consumidores de Europa y estados Unidos gastaron algo más de 48 mil millones de dólares en cocaína y 30 mil millones en heroína en el mismo año. De esta suma apenas 1.000 millones de dólares llegaron a los agricultores. El resto -el 99- quedó en manos de vendedores callejeros y sus proveedores las mafias locales estadounidenses y europeas, transportadores, mafias internacionales e intermediarios locales”.⁶

Cálculos de los especialistas nos indican que las grandes “ganancias” terminan en las manos de los grandes capitales “legales” e “ilegales” del mundo globalizado. Las utilidades se concentran en los grandes centros financieros internacionales y principalmente en el capital financiero norteamericano. El valor pagado por el consumidor final de los Estados Unidos se distribuye aproximadamente así: 5% para los países productores –con 1% para los campesinos y 4% para los procesadores locales-, 20% para los traficantes internacionales –los carteles de la droga- y un 75% para las redes de distribución y expendio en los países consumidores.⁷

Estos datos muestran claramente que las grandes mafias y los grandes beneficiados con el tráfico de drogas ilícitas no están en los campos de Tailandia, Birmania, Afganistán, Bolivia o Colombia, sino principalmente en los propios países del norte. ¿Cómo se camuflan y se hacen invisibles estos dineros en los bancos y en las instituciones financieras internacionales? ¿Por qué los medios masivos de comunicación desinforman y criminalizan a los campesinos que reciben menos del 2% del total de los recursos que se mueven sólo alrededor de los negocios ilegales de la cocaína y la

cultivo de las plantas de coca y amapola y también a narcotraficantes que establezcan laboratorios de procesamiento del clorhidrato de Cocaína en sus dominios. Ningún estudio ni el propio Departamento de Estado Norteamericano, ha probado que las FARC participen de las restantes fases del proceso, esto es, del tráfico y la comercialización.

El Plan de Desarrollo de la primera administración de Álvaro Uribe, calculó que “En términos económicos, la producción de hoja de coca asciende a 327 mil toneladas al año, transformables en 634 toneladas de base de coca con valor aproximado de US \$ 576 millones al año. A su vez, esta base de coca puede generar 604.2 toneladas de cocaína con un valor en ingresos netos esperados del orden de US \$ 1.758 millones. En cuanto a los cultivos de amapola, estos producen 57.1 toneladas látex, de las cuales se extraen 4.9 toneladas de heroína con un valor en ingresos netos esperados de US \$176 millones al año...Se estima que entre 1991 y 1996, US \$ 470 millones que representa el 41% de los ingresos de las FARC provino del negocio ilegal de las drogas. Así mismo, se estima que los grupos de autodefensa obtienen cerca de US \$ 200 millones, un 70% de sus ingresos, de estas actividades”. (Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2003). Las relaciones de los paramilitares con el narcotráfico es distinta. Su propio Jefe máximo, Carlos Castaño, señaló antes de ser asesinado que varios de sus comandantes han participado en el tráfico y la comercialización de éstas sustancias. Parte de su división en los años 2003 a 2005, según Castaño, estaría relacionada con la exigencia a abandonar esta actividad.

⁶ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, JIFE, Informe Correspondiente al año 2002.p. 2.

⁷ Iban de Rementería. “Economía y Drogas” en Colombia Internacional, CEI, Uniandes, No 20, Bogotá, 1992.

heroína? Esto puede extenderse también a la circulación de los dineros vinculados al negocio de la marihuana que viene siendo despenalizada en una buena parte de los países del norte. La diferencia estriba en que hoy esta actividad ha sido asumida por los propios norteamericanos y europeos. Se calcula que la cosecha de marihuana tuvo en Estados Unidos un valor superior a los 37 mil millones de dólares superando ampliamente a los 22 mil millones de dólares del maíz, que fue el segundo producto agrícola norteamericano, en el año de 1999. Ahora la marihuana es un producto cultivado en los propios Estados Unidos y en buena parte de los propios países europeos y en Canadá. Quizás por ello también ha dejado ser calificada como droga altamente peligrosa y ahora ha ingresado en lo que se llama las drogas blandas, al mismo tiempo que se han “encontrado” recientemente una serie de atributos y usos medicinales, que ya nuestras abuelas sabían, relacionados con usos para el tratamiento de ciertas enfermedades como la artritis y para la producción de sustancias médicas que aligeren el dolor en pacientes con enfermedades terminales.

Si a la marihuana se sumaran los recursos que se mueven alrededor del opio y de las drogas sintéticas, con toda seguridad las cifras superan con creces los estimativos de la OCDE y se aproximarían a una suma que solo sería superada por la industria petrolera y la industria del armamentismo en el mundo. Es por ello que alrededor del prohibicionismo y en su defensa se mueven tantos intereses en el mundo, puesto que los precios que alcanzan estos productos no se deben a sus costos de producción sino a su ilegalización y a su penalización. Las extraordinarias ganancias están asociadas a este factor y no a los costos directos de su producción, procesamiento o transporte.

El mismo informe de la JIFE que hemos citado señala que “el 99% restante del ingreso generado a nivel mundial por las drogas ilícitas es percibido por los grupos de narcotraficantes que actúan en los diversos puntos de la cadena. Las ganancias generadas en los países desarrollados pueden significar de la mitad a los dos tercios de las ganancias totales del tráfico ilícito de drogas y son mucho mayores, si se tienen en cuenta los ingresos extraordinarios derivados de la adulteración de la heroína y cocaína con otras sustancias. El grueso de las ganancias no se percibe en los países en desarrollo, sino en los países desarrollados”. (JIFE, 2002.Pp.2).

Las preguntas de cualquier observador desprevenido saltan a la vista. La primera es ¿por qué nunca se investiga a las verdaderas mafias que tienen sus sedes en Europa y en los Estados Unidos? ¿Cómo hacen esas mafias para invisibilizar las decenas de miles de millones de dólares en los circuitos financieros? Todos sabemos que el lavado de activos es relativamente fácil de perseguir si se establecen controles sobre las cuentas y los depósitos bancarios superiores a una determinada cantidad como también el control sobre cuentas que sobrepasen un determinado monto...todo ello es posible, sin embargo no se realiza. El secreto bancario se mantiene aún en algunos paraísos fiscales para lavar buena parte de estos dineros y sobre ello no dicen nada ni las autoridades europeas ni las norteamericanas que además han hecho uso de recursos de la mafia para apoyar determinadas causas. Recuerden los lectores el escándalo ligado con el financiamiento de los contra de Nicaragua con dineros provenientes de los narcotraficantes en lo que eufemísticamente la gran prensa internacional calificó como el escándalo Irán –Contras.

Lo que aquí sostenemos es que el principal peso de las políticas prohibicionistas recae sobre los actores más débiles: en una punta del proceso, esto es, sobre los productores de materias primas, es decir, sobre los campesinos que además han recurrido al cultivo de plantas con destino al uso ilícito porque no tienen alternativas de inserción legal en la economía nacional o internacional. En la región andina esto fue sumamente claro. La apertura y la supresión de los aranceles agropecuarios arruinaron a la pequeña economía campesina que de esta forma no encontró otra alternativa de sobrevivencia que dedicarse a los cultivos de uso ilícito que apenas les da para sobrevivir con algún mínimo nivel de vida. Que esto es así se viene reflejando en la crisis de la industria cafetera

colombiana. En algunas regiones se ha intercalado el cultivo de café con plantas de coca y ahora se han anunciado las fumigaciones aéreas en parte de la región cafetalera colombiana. El Ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos, del gobierno de Uribe (2002-2010) férreo amigo como todo ese gobierno, del prohibicionismo anunció que “lloverá glifosato de los cielos” para acabar con los cultivos de uso ilícito en municipios como Pensilvania, en el Departamento de Caldas, en dónde se ha calculado la existencia de 500 hectáreas de coca que se han intercalado con los arbustos de café.

El otro extremo del proceso lo constituyen los distribuidores minoritarios y los consumidores. El prohibicionismo y la criminalización del consumo tienen atestadas las cárceles de pequeños vendedores y traficantes, que en el lenguaje coloquial colombiano llamamos mulas, que en realidad alquilan su cuerpo para transportar la droga desde los centros de producción hasta los mercados y están atestadas por miles de consumidores que han sido detenidos por una legislación que le da un tratamiento carcelario a un problema de salud pública. Esto es tan ilógico como si a los adictos al alcohol en vez de asistencia médica -que proveen muchas entidades como Alcohólicos Anónimos y otras muchas, en vez de ayuda médica y resocialización fueran condenados a prisión. Es el mismo problema. Y ¿por qué a los que desarrollan adicción a ciertas sustancias psicoactivas se les lleva a prisión y no se les presta un tratamiento médico?

La mayor parte de los ciudadanos norteamericanos que se encuentran privados de la libertad así como la mayor parte de la población carcelaria colombiana o la mayor parte de los ciudadanos de Río de Janeiro privados de la libertad se encuentran allí por delitos relacionados con el narcotráfico y las drogas de uso ilícito. Según datos de una investigación reciente, el 56% del total de las mujeres cariocas privadas de la libertad y el 38% de los varones estaba en dicha situación por asuntos relacionados con el tráfico de drogas. ¿Es esto justo? ¿Es socialmente legítima una política que fracasa en todos los resultados que promete?

Pero el inventario de cuestionamientos a la política prohibicionista no termina allí. En primer lugar porque aún no se ha hecho el balance del desastre ecológico y ambiental que ha traído consigo la aspersión con venenos con distintas fórmulas que han afectado a más de 3.5 millones de hectáreas en los últimos veinte años de aprobada esta política en Colombia. Tampoco se ha evaluado el fracaso de la llamada sustitución de cultivos en Bolivia ni la política en Perú para hablar del tema en la región andina que es el más conocido entre nosotros.

Ahora bien, los consumidores tampoco escapan a otra consecuencia de la equivocada política sostenida contra toda evidencia principalmente por los gobiernos norteamericanos y es la que se refiere a la calidad de la droga que consumen. Estas drogas son con frecuencia mezcladas con productos que son mucho más dañinos para la salud que lo que se dice oficialmente de la cocaína o la heroína. Para aumentar sus ganancias como lo dice el informe de la JIFE a menudo se agregan otros productos que afectan gravemente a la salud.

El prohibicionismo a rendir cuentas

Estos y otros interrogantes son motivos más que suficientes para intentar crear un escenario mundial que permita hacer un balance serio, desapasionado y profundo sobre los problemas relacionados con el narcotráfico, los cultivos de uso ilícito, las drogas sintéticas y en general con los problemas de las drogas de uso ilícito o ilegalizadas. Como lo señala en un trabajo reciente Ricardo Vargas Mesa “La destrucción de los cultivos y las acciones de interdicción se mueven dentro de la teoría de la relación multiplicativa de los precios y su incidencia sobre la venta final, buscando generar un alza de precios que desestime la demanda. No obstante la información disponible muestra que este fin no se cumple en el caso de las drogas ilegales. Sin embargo, existen acciones en la oferta

que repercuten sobre los precios finales, como sucede en la baja de precios que se observa a lo largo del nuevo milenio, y que, según expertos como Peter Reuter, se puede explicar por la generalización de procesos de economía de escala principalmente en las fases de producción, las cuales pueden haber incidido sobre la caída de los precios de venta al público. Este hecho se relaciona con la siembra de variedades de coca con mayor rendimiento por hectárea, manejos agronómicos para racionalizar experiencias anteriores del productor (número de plantas por hectárea, manejo de insumos, mejoramiento de especies, etc.).

De otro lado, se calcula que con el desarrollo de grandes y óptimos esfuerzos de interdicción o de acciones hacia la producción, estas no trascienden en el precio final sino máximo entre un 10% y un 20%, en el mejor de los casos (Reuter 2006). En el caso colombiano se puede observar que el Plan Colombia ni siquiera logró afectar los precios en los mercados de uso, a pesar del fuerte incremento que representó la estrategia en relación con las acciones dirigidas hacia la oferta. El hecho de que los precios de exportación desde Colombia no hayan crecido (en relación con todo el dispositivo que se estableció con el Plan Colombia) indica claramente que la estrategia propuesta por el plan no deja resultados de éxito. Si bien la interdicción puede crear algunos problemas en algunos puntos de la cadena, lo que está claro es que no está afectando los precios finales, tal y como se lo propone la estrategia actual...

Agregado a las acciones en la oferta, EEUU dedica una alta suma del presupuesto federal para acciones contra las drogas en el ámbito interno, cuya aprobación para el 2012 fue de US 10.148 millones (US Office of National Drug Control Policy, 2012). A ello se deben agregar los gastos de los juicios que no salen del presupuesto federal. Así mismo se deben sumar los gastos estatales y locales, los cuales agregarían entre US 15.000 y US 20.000 millones al presupuesto federal (cifra total que se acerca a los US 40.000 millones de dólares al año en gastos antidrogas).

No obstante esta amplia suma, la mayor parte de los recursos que se utilizan internamente en EEUU se orientan consumidores y pequeños comerciantes, que, como se puede observar, es la parte que más gasto genera. Lo cual quiere decir que la política no se concentra en la parte donde se sitúan los grandes líderes del negocio: “Un estudio interno realizado en 1993 por el Departamento de Justicia de EEUU calculó que más de la mitad de las personas condenadas por la Corte Federal estaban involucradas en actividades de venta al por menor” (Reuter 2006:90,91)”.⁸

El fracaso y los límites del prohibicionismo también se puede observar y evaluar en el caso colombiano. Como bien lo señalan Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán y Jorge Parra “El presupuesto fundamental de las alternativas de política que se adopten en el escenario post negociación debería ser el reconocimiento de que las políticas prohibicionistas desarrolladas hasta ahora en el país han generado más costos que beneficios. Según el observatorio de Drogas de Colombia (2012) en el 2010 el Estado gastó más de 1,3 billones de pesos en las estrategias de reducción de la oferta y consumo de estupefacientes. De esta suma se destinaron 19.214,30 millones de pesos para la identificación y aspersión de cultivos ilícitos y 123.311,97 millones de pesos para la identificación y erradicación de los mismos. Además de estos costos más directos existen otros indirectos a los efectos colaterales, como los ambientales y sociales.

Sin embargo, como lo explicamos en otra oportunidad pese a los altos costos tanto económicos como colaterales, los beneficios de esta respuesta estatal son poco significativos y poco claros. Si bien se ha logrado disminuir el número de hectáreas de cultivos ilícitos, la producción potencial de cocaína por hectárea ha aumentado (Mejía y Posada, 2010: pp. 269 y ss.) y los incentivos

⁸ Vargas M, Ricardo. Las drogas en el conflicto armado y en escenarios de conversaciones de Paz en Colombia. Revista Foro No 82, Bogotá mayo de 2014. Páginas 62-72.

económicos para la producción continúan siendo muy altos. De igual manera, pese a los grandes golpes a las mafias del narcotráfico, el negocio continúa siendo lo suficientemente lucrativo como para que otras organizaciones se ocupen del mismo.

Esta falta de efectividad es aún más grave si se tiene en cuenta que los problemas más agudos y sensibles que estas políticas pretenden enfrentar han sido creados y potenciados por ellas mismas. En efecto, como lo han desarrollado autores como Louk Hulsman (1987) y Ethan Nadelman (1992), aunque las políticas fueron creadas para enfrentar los “problemas primarios” ocasionados por el abuso de sustancias psicoactivas, fundamentalmente los problemas en la salud de las personas, el prohibicionismo terminó creando “problemas secundarios”, como la violencia generada por las mafias criminales dedicadas al tráfico de drogas, pues la prohibición ha hecho de las drogas un negocio muy lucrativo que genera incentivos para la violencia. En efecto, la ilegalidad multiplica exponencialmente los precios de la droga y sus correspondientes ganancias que son apropiadas por las mafias, incentivando así su crecimiento y fortalecimiento.

Esto llama la atención sobre la necesidad de distinguir el problema de las drogas, el narcotráfico y la narcoviencia. El primero es el desafío que a una sociedad democrática plantea el eventual abuso de sustancias psicoactivas, capaces de producir daño y dependencia al consumidor, que puede ser enfrentado de múltiples formas. El segundo es el tráfico de las sustancias prohibidas, una vez se adopta la prohibición como estrategia para enfrentar el problema de las drogas. Y la tercera es la violencia asociada a las drogas, pero derivada del prohibicionismo, que es esta última la que genera más efectos nocivos para la sociedad. Esta simple distinción permitiría reconocer que el problema de las drogas podría (y debería) ser enfrentado con estrategias distintas a la prohibición con lo cual no tendríamos los problemas del narcotráfico y de las narcoviencias. Pero incluso dentro del marco de la prohibición, es posible refinar las estrategias, a fin de concentrarla más en ciertos efectos de esta economía ilícita, como la violencia y la corrupción que le están asociadas, que en la idea de que el propósito principal o incluso único es reducir la magnitud de la oferta y consumo de sustancias prohibidas”⁹

Pero el hecho que la evidencia empírica muestre el fracaso de las políticas prohibicionistas y los altos costos en materia de salud, de limitación de las libertades democráticas y de deterioro de las instituciones democráticas ocasionadas por este prohibicionismo no quiere decir que estemos ad portas de un cambio de política en el contexto internacional. Lo que sí es favorable en la coyuntura actual es plantearse unas políticas enfocadas en la reducción de los daños ocasionados por dichas políticas al mismo tiempo que se abren escenarios internacionales para cuestionar y clamar por un cambio en las políticas que tienen como fundamento el prohibicionismo.

Como lo señalan Uprimny y compañía “En los últimos años, en el marco del prohibicionismo, las políticas de reducción del daño frente al consumo han ganado un espacio importante y han mostrado ser más adecuadas para enfrentar los problemas derivados del consumo. Estas estrategias ampliamente desarrolladas en países como Holanda y Suiza, han implicado reducir el uso del derecho penal frente a los consumidores, y en su lugar, reconocer que el consumo no se va a acabar por el uso de la fuerza, pero si se pueden mitigar los efectos de las drogas en la salud y la vida de las personas, garantizando que el consumo sea lo menos problemático posible.

La experiencia frente al consumo sirve de incentivo para pensar en una política de reducción de daños frente a la oferta de drogas en el marco del conflicto armado. Esta estrategia consistiría en la adopción de diferentes políticas públicas para reducir los riesgos y violencias a las que

⁹ Uprimny Y, Rodrigo; Guzmán, Diana Esther y Parra Jorge. Diálogos de paz y drogas: posibilidades en medio y más allá del prohibicionismo. Revista Foro No 78. Bogotá diciembre de 2012. Páginas 87- 98.

generalmente se ven abocados los cultivadores, productores y en general las poblaciones que de alguna manera se ven afectadas por la actividad de los primeros eslabones de la cadena de la droga”¹⁰.

Y en ese orden de ideas los autores proponen que como parte de la negociación con las FARC en la Mesa de La Habana (i) se dé una respuesta no punitiva frente a los cultivos ilícitos. Para efectuar este cambio de enfoque no es necesario legalizar la actividad de cultivo o fabricación, pues esto implicaría una reforma sustancial al prohibicionismo que impediría llegar a una solución efectiva a corto plazo en el proceso de paz. Al contrario, se debe promover el uso de figuras penales tales como el principio de oportunidad o las causales de justificación para impedir que estas personas sean condenadas a cumplir largas penas en prisión. Estos subrogados penales permitirían incentivar a los cultivadores a colaborar con el Estado y preferir otras alternativas económicas ajenas a las drogas ilícitas.

(ii) Replanteamiento de la política de desarrollo alternativo. Esta política está compuesta hoy día por el programa de familias guardabosques, consistente en el apoyo económico condicionado al acompañamiento institucional a familias campesinas e indígenas para que desarrollen actividades económicas lícitas con el uso de la tierra; y, por otro lado, el Programa de Proyectos Productivos que desarrolla proyectos agrícolas y agroforestales de mediano y largo plazo con organizaciones sociales.

Se debe reformular la política de desarrollo alternativo para lograr que los actuales cultivadores y productores de coca y pasta base tengan la posibilidad de abandonar el papel dentro del negocio de las drogas ilícitas junto con la desmovilización de las FARC. Esto implica que la finalidad del desarrollo alternativo no puede continuar siendo las medidas de corto plazo que reduzcan los cultivos ilícitos, sino la implementación seria e integral de medidas de mediano y largo plazo que otorguen posibilidades de desarrollo rural y social a estas poblaciones.

En concreto, dentro de las pautas que podrían tenerse en cuenta para el diseño de una nueva política de desarrollo alternativo se encuentran entre otras: 1) La incorporación de las estrategias de desarrollo alternativo a las estrategias nacionales y globales de desarrollo social, de manera que no se limiten a ser parte de la política de drogas del Estado, (2) Dar una solución priorizada a los problemas que enfrentan estas comunidades, como por ejemplo la capacidad de acceder a mercados legales, en los que puedan participar con sus productos alternativos, (3) Garantizar el acceso a áreas de tierra lo suficientemente grandes para poder sostenerse económicamente de los productos que de ella se puedan extraer, pues los cultivos ilícitos, a diferencia de cultivos alternativos, se caracterizan por dar grandes cantidades de producción en pequeñas porciones de tierra, (4) La institucionalización de entes de control que verifiquen la implementación de la política de desarrollo rural alternativo, evalúen sus resultados y verifiquen la reducción del impacto ambiental, (5) El fortalecimiento integral de la institucionalidad en las zonas de mayor presencia de cultivos ilícitos, no solo mediante la presencia de las fuerzas armadas, sino también, y principalmente, a través de entidades que garanticen el acceso a la justicia de las comunidades afectadas.

(iii) Fin de las políticas de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos. El Estado Colombiano invirtió en 2010, 142.526,7 millones de pesos en las actividades de erradicación y aspersión de cultivos ilícitos dentro de la estrategia de reducción de la oferta de drogas. Sin embargo, los cultivos y la producción se han mantenido, generando altos costos en materia de derechos humanos.

¹⁰ Ibidem. Pág. 94.

La fumigación y erradicación de cultivos constituyen entonces políticas costosas, que parecen generar más problemas que beneficios concretos. Por ello, es clave que el Estado replantee su continuidad y las elimine del conjunto de medidas que implemente para enfrentar los problemas relacionados con el narcotráfico.

(iv) Fortalecimiento de la presencia institucional regional.

Las anteriores estrategias frente a los cultivos ilícitos requieren fortalecer la presencia institucional en estas regiones. La experiencia ha mostrado que los pocos casos de desarrollo alternativo exitoso han estado asociados a una estrategia integral de intervención estatal en las zonas involucradas, que no se limite a la intervención de la Fuerza Pública. Además, esta intervención estatal integral ayudará a evitar que los eventuales vacíos de poder territorial, que podrían derivar de una eventual desmovilización de las FARC, sean ocupados por nuevos actores armados ilegales.

(v) Refinamiento de la investigación contra el crimen organizado.

Ahora bien, es razonable suponer que otras organizaciones criminales intentarán ocupar los espacios territoriales de las FARC y sus lugares en la economía ilícita de las drogas, mientras la prohibición se mantenga, lo cual probablemente ocurrirá en el corto y mediano plazo. Es necesario que Colombia siga fortaleciendo su capacidad para investigar policialmente y sancionar judicialmente, a las organizaciones criminales mafiosas asociadas al narcotráfico. Tenemos claro que la posible desarticulación de esas organizaciones no logrará reducir globalmente la magnitud de la economía de las drogas ilícitas, debido al efecto globo que señalamos anteriormente. Otras organizaciones surgirán en su reemplazo. A lo sumo lograremos "exportar" el problema de las mafias de las drogas a nuestros vecinos. Pero a pesar de eso, un Estado Democrático no puede permitir el crecimiento desafiante de esas organizaciones, por su impacto negativo en la violencia y la criminalidad. Estas mafias deben ser enfrentadas y controladas. Pero debe hacerse de forma estratégica e inteligente, en especial teniendo claro que nuestro problema es controlar el impacto antidemocrático de esas mafias, pero sabiendo que el necesario combate a esa criminalidad organizada no soluciona en nada el problema del abuso de sustancias psicoactivas.¹¹

Los límites y alcances de los acuerdos FARC-Gobierno Nacional

Como ya se indicó líneas atrás hay varias cosas que hay que señalar con respecto a los alcances de los acuerdos logrados en este punto entre el Gobierno Nacional y las FARC. En primer término un gran avance lo significó el reconocimiento por parte del Gobierno Nacional que el conflicto armado colombiano no se ha originado por la presencia del narcotráfico en el país, como ya se dijo, el conflicto hunde sus raíces en la violencia del medio siglo XX ligado a las luchas por el poder político y a un conflicto agrario que no se ha terminado aún. Pero también un gran avance significó que las FARC hayan reconocido que una buena parte de su financiamiento, es decir, de los recursos empleados para la guerra, provienen del narcotráfico. Estos recursos no solo alimentaron las finanzas de las guerrillas sino que se convirtieron en la principal fuente de financiamiento de los grupos paramilitares y a menudo también alimentaron sectores de las Fuerzas Armadas gubernamentales que se aliaron a los grupos paramilitares para enfrentar las guerrillas con lo cual ocasionaron una desprotección de la población civil y contribuyeron con ello a una verdadera crisis humanitaria y de derechos humanos sin antecedentes en nuestra historia como nación.

¹¹ Op. Cit. Páginas 95-97.

El acuerdo se centra en el tema de la erradicación de los cultivos de uso ilícito y se reconoce que una buena parte de la población que realiza estas actividades lo hace por sus precarias condiciones de vida y por ello cualquier estrategia para enfrentarlo debe partir de un proceso de inversión pública en los territorios que han sido hasta ahora utilizados para desarrollar estos cultivos. Es un acierto que el documento que recoge los acuerdos se centre en la necesidad de emprender un gran programa de sustitución de cultivos de uso ilícito en las zonas controladas por las FARC. También lo es que el programa se haga de manera voluntaria sin que el Estado renuncie a la erradicación forzada cuando las comunidades se nieguen a participar del programa. El reto aquí es el de lograr que los planes municipales y comunales concertados con las comunidades tengan el apoyo estatal para financiar a las familias en la fase de transición. También es un acierto que la erradicación sea manual y se realice con las comunidades. Un punto importante es que las FARC y el gobierno se comprometan a la realización de un desminado en aquellos territorios en que se han localizado los cultivos de uso ilícito.

Pero hay un tema en que el acuerdo mantiene un preocupante vacío y es el que se relaciona con el control estatal sobre estos territorios. La experiencia reciente en Colombia no es exitosa en esta materia. En los acuerdos de los años noventa con las guerrillas del M-19, Quintín Lame, Ejército Popular de Liberación, EPL, y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, mostró que los territorios sobre los cuáles estos grupos ejercían control militar una vez desmovilizados fueron copados por las guerrillas de las FARC o por grupos paramilitares. Esto fue dramático en sectores de Córdoba y en el Urabá Antioqueño. Allí el EPL ejercía dominio territorial y por una política equivocada estos territorios fueron prontamente copados por grupos paramilitares y por las guerrillas de las FARC que los incorporaron a sus redes de dominio territorial. Muchos antiguos combatientes del EPL se integraron a estos grupos con lo cual de manera rápida garantizaron un nuevo dominio territorial por estos nuevos actores ligados a las plantaciones de cultivos ilícitos, al secuestro, al cobro de vacunas a los ganaderos. Así pues el control del territorio es crucial para lograr un éxito del programa. Y ello requiere a nuestro juicio de la incorporación a la Fuerza Pública pero principalmente a la Policía Nacional, de una parte importante de quienes dejen las armas y no estén incurso en delitos como crímenes de guerra o de lesa humanidad. Sólo poniendo en marcha un programa de esta naturaleza con los debidos mecanismos de control se podría garantizar el dominio estatal del territorio para que de esta manera se puedan llevar adelante los programas de erradicación manual y de los planes concertados con las comunidades para el desarrollo alternativo que pasa también por una redistribución de la tierra en éstas regiones de tal manera que se pueda impulsar una economía campesina de medianos propietarios que deriven sus ingresos y sustento del cultivo de la tierra. Ello supone además el desarrollo de una infraestructura vial adecuada que les permita sacar sus productos a los mercados locales, asistencia técnica que podría desarrollarse con base en la experiencia exitosa de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el desarrollo de programas educativos y de una adecuada red de servicios públicos de salud.

Pero como hemos dicho la condición mínima para el éxito de estos programas supone el control del territorio por las autoridades legítimas. Esto en buena medida estaría garantizado si los acuerdos incluyen la incorporación voluntaria de excombatientes de la guerrilla que quieran ingresar a la Fuerza Pública. Aquí el obstáculo mayor lo representan los sectores dentro de la fuerza pública que se oponen a esta alternativa y los sectores políticos enemigos de la negociación y de la salida política al conflicto. El Gobierno Nacional debería iniciar un diálogo con los mandos militares y de policía para hacerlos entender que ésta es la mejor alternativa para garantizar el éxito del programa de sustitución de cultivos y lograr que efectivamente el Estado tenga una presencia real en éstas comunidades que son parte importante para el éxito de la construcción de la paz y para el fin de la confrontación armada en estos territorios.

Pero también el acuerdo en este punto contempla otros aciertos y límites. Es un acierto el enfoque de salud pública para enfrentar el problema de las drogas ilícitas y que los consumidores sean tratados no como criminales sino como ciudadanos que deben ser asistidos con estrategias de salud y no con penas privativas de su libertad. Es un acierto que el acuerdo decida crear un Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas que articule todos los esfuerzos del Estado para prevenir el consumo mediante la realización de amplias campañas educativas que tengan como centro a los jóvenes, niños y niñas y adolescentes. Lo es también que como parte de los acuerdos se decida poner en marcha un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social. Los retos aquí son enormes puesto que en Colombia se ha extendido el consumo de éstas sustancias y tenemos un grave problema de salud pública de cientos de miles de consumidores habituales, con un agravante y es que el enfoque de salud pública y de centros de ayuda profesional a los adictos cuenta con resistencias no solo sociales y políticas sino institucionales. El principal obstáculo a los centros piloto de asistencia a los consumidores que la administración del Alcalde Gustavo Petro ha querido poner en marcha en Bogotá, ha venido de la Procuraduría General de la Nación y su ultraconservador procurador General, Alejandro Ordoñez. Aquí deberán realizarse transformaciones en el orden legal que deberán ser acompañadas con un proceso educativo y de movilización social para neutralizar a quienes prefieren la cárcel para los consumidores a la asistencia médica que es lo que ellos requieren.

Pero es igualmente significativo que las FARC adquieran el compromiso de romper todo nexo con el narcotráfico que se estipula de manera tajante en el acuerdo: “El compromiso de las FARC-EP de contribuir de manera efectiva, con la mayor determinación y de diferentes formas y mediante acciones prácticas con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, y en un escenario de fin del conflicto, de poner fin a cualquier relación, que en función de la rebelión, se hubiese presentado con este fenómeno” incluida la autocritica pública de las FARC al considerar que “La construcción de una paz estable y duradera supone la disposición por parte de todos de contribuir con el esclarecimiento de la relación entre el conflicto y el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas y el lavado de activos derivados de este fenómeno, para que jamás el narcotráfico vuelva a amenazar los destinos del país”.

En el acuerdo este compromiso suscrito por las FARC-EP se traduce en el compromiso de contribuir a la erradicación y sustitución de los cultivos de uso ilícito, de contribuir al desminado en aquellas regiones en que ejercen dominio territorial, en comprometerse en la lucha contra el crimen organizado y al desmantelamiento de sus redes de apoyo y a la lucha en contra de la corrupción. Hay que entender que esta colaboración y compromiso también requiere de transformaciones en el Estado en estos frentes como la adopción de una estrategia de política criminal que enfrente a las bandas de narcotraficantes pero también a los grupos paramilitares ahora denominados como bandas criminales. Sin un compromiso real por parte del Estado estos compromisos de la guerrilla pueden quedar en letra muerta. Lo propio puede decirse también de los acuerdos con relación al lavado de activos y al control de los precursores químicos.

Igualmente hay que destacar que tanto el Gobierno como las FARC-EP son conscientes de los límites de lo que han pactado frente al tema de las drogas ilícitas. Como hemos indicado el tema de las drogas ilícitas desborda el poder del Estado Colombiano y por supuesto de las guerrillas de las FARC. Es un problema global que sólo podrá ser enfrentado radicalmente con la derrota del prohibicionismo. Esto está claro en los contenidos de lo acordado entre el gobierno y las guerrillas. Por ello también es un acierto que en el plano internacional se acuerde el impulso de una Conferencia Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y

los nuevos desarrollos internacionales en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores.

En síntesis el acuerdo entre el gobierno nacional y las FARC en este tema es un buen acuerdo que permitirá -de llegar a un acuerdo final sobre el conjunto de la agenda- abocar la construcción de una economía campesina sólida en aquellas regiones que hoy se dedican a la producción de materias primas para el procesamiento de drogas ilícitas. Tendrá alcances limitados en cuanto al fenómeno del narcotráfico pero podrá significar un paso adelante en la superación del conflicto y en la reducción del narcotráfico si hay un compromiso sólido y decidido del Gobierno Nacional de comprometerse en el control territorial y de luchar a fondo en contra de los grupos paramilitares y de narcotraficantes que puedan poner en riesgo la puesta en marcha y materialización de los acuerdos logrados.

EL QUINTO PUNTO DE LA AGENDA: EL RECONOCIMIENTO DE LAS VÍCTIMAS

Como señalamos al comienzo de este módulo una de las consecuencias más notorias y nefastas del conflicto armado interno lo constituye que el 13% del total de la población colombiana haya sido afectado y se reclame como víctima del conflicto armado interno. Como ya indicamos sin que se haya cerrado el conflicto y sin que haya terminado el reconocimiento y la inclusión de las víctimas en el Registro Único de Víctimas que la ley 1448/2011 entregó a la Unidad para las Víctimas, con corte al primero de junio del año 2014, había en el registro un total de 6'541.358 víctimas en Colombia de las cuáles 5'879.857 eran víctimas de desplazamiento forzado. Había así mismo un total de 848.710 víctimas de asesinato, nos referimos aquí a familiares de los asesinados, de acuerdo con los criterios establecidos por la ley y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para ser considerados como tales. Hay que tener en cuenta que una misma víctima puede sufrir más de un hecho victimizante.

Debemos recordar que el Grupo de Memoria Histórica ha calculado que entre 1958 y el año 2012 se registraron 220.000 asesinatos relacionados con el conflicto armado interno y de acuerdo con cifras del propio gobierno se han registrado desde 1980 y hasta el año 2013 un total de 60.000 desaparecidos de los cuáles el Estado ha reconocido 17 mil como delitos de desaparición forzada directamente relacionados con el conflicto armado y el Departamento Nacional de Planeación ha registrado 40 mil secuestros desde el año de 1980 hasta el año 2013. También indicamos que entre 2007 y 2012 se registraron por lo menos 48.915 víctimas de violencia sexual cometidas contra menores de 18 años, de los cuales 41.313 eran niñas y 7.602 niños, en 1070 municipios de los 1130 municipios del país. Muchos otros delitos se relacionan con el conflicto armado interno como el asesinato de cerca de 3.000 dirigentes sindicales entre 1986 y el año 2013 así como más de 1.300 líderes indígenas entre el año 2000 y el año 2013.

Vivimos entonces una verdadera crisis humanitaria relacionada con el conflicto armado interno que ha ocasionado innumerables daños que afectaron a las organizaciones sociales como sindicatos, organizaciones indígenas y de afrocolombianos, organizaciones campesinas, juntas de acción comunal, organizaciones de víctimas, defensores de derechos humanos, periodistas y últimamente han sido asesinados desde el año 2008 hasta lo corrido del año 2014, 76 líderes reclamantes de tierras.

Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado en su III Encuesta Nacional de Verificación del año 2010 señala que “De acuerdo con los inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- los presuntos autores del primer desplazamiento, serían: el 31.3% señalaron a los grupos paramilitares (en la II Encuesta Nacional de Verificación del año 2008 este porcentaje fue del 32.6%); el 26.7% señaló a las FARC (24.8% en el 2008); el 14.5% señaló a un grupo guerrillero no identificado (porcentaje igual al de 2008), el 8.5% señaló a un grupo armado no identificado y el 10% a más de un grupo armado.

La población que se desplazó antes de 1998 lo hizo debido a los grupos paramilitares en más del 40%, después de 2004 es a las FARC a las que se les atribuye en mayor proporción los desplazamientos (32.2%) dentro de los grupos señalados como presunto autor”.¹²

De acuerdo con la Unidad para las víctimas-UARIV- “Las guerrillas se mantienen como el principal autor de las victimizaciones para el año 2010 con 96.899 víctimas, en el año 2011 con 133.026 víctimas y para el año 2012 con 103.798 víctimas. En cuanto a la incidencia territorial, entre el año 2010 y el año 2013 el actor que mayor número de municipios afectó fueron las guerrillas, victimizando más intensamente en la región suroccidental del país, principalmente los municipios de San Andrés de Tumaco (Nariño), Buenaventura (Valle), Argelia (Cauca) y San Vicente del Cagúan (Caquetá).¹³

De acuerdo con la Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, “Desde 1985 hasta diciembre 31 de 2013 el número de desplazados en Colombia fue de 5’921.229 personas, siendo el segundo país del mundo en desplazamiento después de Siria en que se presentaron 6.5 millones de desplazados. La diferencia para este mismo período entre los datos de la Unidad para las víctimas y los datos de Codhes es apenas de 41.382 víctimas siendo mayor el dato suministrado por Codhes.¹⁴

Hay que reconocer que durante el gobierno del presidente, Juan Manuel Santos Calderón, (2010-2014) según las cifras suministradas por CODHES y por la Unidad para las Víctimas, ha disminuido el fenómeno del desplazamiento forzado aunque con algunas diferencias en las cifras,

¹² La Tercera Encuesta Nacional de Verificación se realizó por parte de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado que tiene un estatus de grupo de consulta de la Corte Constitucional desde el año 2006. Estas encuestas buscan constatar empíricamente, mediante la aplicación de Encuestas georeferenciadas a las víctimas de desplazamiento forzado, sobre el estado real de sus derechos aplicando en los formularios de preguntas los indicadores de goce efectivo de derechos asociados y complementarios adoptados por la Corte Constitucional en los autos 109 y 233 de 2007 y en el Auto 116 sobre enfoques diferenciales adoptado en el año 2008.

Comisión de seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Proceso Nacional de Verificación. Garay, Luis Jorge (Director) Junio de 2011. El reto ante la tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado: garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada. Volumen 9, páginas 46-48.

¹³ Unidad para las Víctimas. Ley de víctimas y de restitución de tierras: el conflicto según el nuevo Registro Único de Víctimas, hechos, autores y dinámicas regionales de victimización 2006-2013. Construcción y Análisis: subdirección Red Nacional de Información con base en el RUV, Corte Octubre 10 de 2013. Bogotá, junio 2014, página 21.

¹⁴ Consultoría para los derechos humanos y el Desplazamiento, CODHES. El Desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la Paz. Bogotá, junio 10 de 2014. Página 3.

mientras para la Unidad para las Víctimas durante el período 2006-2010 se registraron 1.8 millones de víctimas, en el cuatrenio 2010 y lo que va corrido del año 2014 hasta el mes de junio, se han registrado 600 mil víctimas de las cuales el 80% correspondió a personas sometidas al desplazamiento forzado. Así por ejemplo para el año 2013 la Unidad para las Víctimas reconoce 162.658 mientras que para CODHES fue de 183.741 personas, pero pese a la disparidad de las cifras ambos organismos reconocen que el desplazamiento forzado ha disminuido de manera significativa durante el gobierno del presidente Santos, CODHES, lo atribuye a los diálogos de paz y a las negociaciones de las FARC con el gobierno Nacional en La Habana.

Por ello significa un avance muy importante primero que en la Agenda de Negociaciones de La Mesa entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se haya incluido en el punto quinto de dicha agenda el tema de las víctimas y en segundo lugar que el 7 de junio de 2014 las partes en la negociación hayan emitido en un comunicado conjunto una “Declaración de Principios para la discusión del punto quinto de la agenda: Víctimas”.

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS PARA LA DISCUSIÓN DEL PUNTO QUINTO DE LA AGENDA SOBRE EL TEMA DE LAS VÍCTIMAS

En el texto introductorio al punto 5 de la Agenda las partes señalan que tal como se estableció en el Acuerdo General de La Habana, que “El respeto de los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional es un fin del Estado que debe promoverse”, y que en el punto 5 de su Agenda se expresa que “resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo”;

“Reconociendo, además, que las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto tienen derecho a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición;

Convencidos de que la satisfacción de los derechos de las víctimas hace parte fundamental de las garantías para la conquista de la paz y que la terminación del conflicto contribuirá decididamente a la satisfacción de esos derechos, declaran que la discusión del punto 5 estará enmarcada en los siguientes principios:

- 1. El reconocimiento de las víctimas.** Es necesario reconocer a todas las víctimas del conflicto, no solo en su condición de víctimas, sino también y principalmente, en su condición de ciudadanos con derechos.
- 2. El reconocimiento de su responsabilidad:** cualquier discusión de este punto debe partir del reconocimiento de responsabilidad frente a las víctimas del conflicto. No vamos a intercambiar impunidades.
- 3. Satisfacción de los derechos de las víctimas:** Los derechos de las víctimas del conflicto no son negociables; se trata de ponernos de acuerdo acerca de cómo deberán ser satisfechos de la mejor manera en el marco del fin del conflicto.
- 4. La participación de las víctimas:** La discusión sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto, requiere necesariamente de la participación de las víctimas, por diferentes medios y en diferentes momentos.

5. **El esclarecimiento de la verdad:** Esclarecer lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus múltiples causas, orígenes y sus efectos, es parte fundamental de la satisfacción de los derechos de las víctimas, y de la sociedad en general. La reconstrucción de la confianza depende del esclarecimiento pleno y del reconocimiento de la verdad.
6. **La reparación de las víctimas:** Las víctimas tienen derecho a ser resarcidas por los daños que sufrieron a causa del conflicto. Restablecer los derechos de las víctimas y transformar sus condiciones de vida en el marco del fin del conflicto es parte fundamental de la construcción de la paz estable y duradera.
7. **Las garantías de protección y seguridad:** Proteger la vida y la integridad personal de las víctimas es el primer paso para la satisfacción de sus demás derechos.
8. **La garantía de no repetición:** El fin del conflicto y la implementación de las reformas que surjan del Acuerdo Final, constituyen la principal garantía de no repetición y la forma de asegurar que no surjan nuevas generaciones de víctimas. Las medidas que se adopten tanto en el punto 5 como en los demás puntos de la Agenda deben apuntar a garantizar la no repetición de manera que ningún colombiano vuelva a ser puesto en condición de víctima o en riesgo de serlo.
9. **Principio de reconciliación:** Uno de los objetivos de la satisfacción de los derechos de las víctimas es la reconciliación de toda la ciudadanía colombiana para transitar caminos de civilidad y de convivencia.
10. **Enfoque de derechos:** Todos los acuerdos a los que lleguemos sobre los puntos de la Agenda y en particular sobre el punto 5 “Víctimas” deben contribuir a la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todos y todas. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual, lo que significa que les pertenecen por el hecho de serlo, y en consecuencia su reconocimiento no es una concesión, son universales, indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia, el estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos. Atendiendo a los principios de universalidad, igualdad y progresividad y para efectos de resarcimiento, se tendrán en cuenta las vulneraciones que en razón del conflicto hubieran tenido los derechos económicos, sociales y culturales”.

Así mismo en el comunicado conjunto se señala que “El próximo ciclo iniciaremos las discusiones en torno al punto 5 “Víctimas” de la Agenda del Acuerdo General, para lo cual convinimos que:

- a. Con el fin de orientar y contribuir a la discusión del punto 5, las partes deciden crear una comisión histórica del conflicto y sus víctimas conformada por expertos, que no sustituye el mecanismo para el esclarecimiento pleno de la verdad que debe contar con la participación de todos y en particular de las víctimas.
- b. Solicitamos a la Oficina de la Organización de Naciones Unidas en Colombia y al Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia que organicen los Foros sobre el punto 5 “Víctimas” de la Agenda del Acuerdo general así: tres foros regionales que iniciarán en Villavicencio el 4 y 5 de julio y luego en Barrancabermeja y Barranquilla, y uno nacional en Cali.

- c. Recibiremos a una primera delegación de víctimas que asistirá a la Mesa con el fin de presentar sus propuestas y expectativas sobre la construcción de paz en los territorios y sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas (a la verdad, la justicia, la reparación) incluyendo las garantías de no repetición.

Agradecemos a las víctimas y organizaciones de víctimas que han enviado sus propuestas a la Mesa y que participaron en los foros regionales organizados por las Comisiones de Paz del Congreso de la República, e invitamos a que sigan participando a través de los mecanismos establecidos y en los foros próximos a realizarse”.

Hasta aquí el texto del comunicado que establece los principios orientadores de las discusiones que se llevarán a cabo en la Mesa de Negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP sobre el tema de las Víctimas. Como ya señalamos es muy importante destacar que además de la inclusión del tema en la agenda de las negociaciones se hayan establecido de manera pública los principios que orientarán las negociaciones en este punto.

En primer lugar hay que destacar el reconocimiento que las partes hacen de las víctimas y sus derechos. No es usual que en un proceso de negociación las víctimas ocupen un lugar destacado pues generalmente y así también ha ocurrido en nuestro país en procesos de negociación como el que se adelantó entre las guerrillas del M-19, EPL, Quintín Lame y PRT, las víctimas ni siquiera aparecieron entre los temas de la agenda de negociaciones. En esta ocasión el texto ha señalado de manera inequívoca que “resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo”. Hay que decir que en el derecho internacional de los derechos humanos en las últimas décadas se ha avanzado mucho en el reconocimiento de los derechos de las víctimas y esta realidad ha influido de manera determinante en el reconocimiento de las víctimas en el actual proceso de negociación, pero, y esto no es un dato secundario, también se debe a la organización y la lucha que las organizaciones de las víctimas han desarrollado a lo largo de los últimos 20 años en el país.

Diversos colectivos y organizaciones han exigido tanto al Estado como a las organizaciones armadas ilegales su reconocimiento. La lucha de organizaciones como el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, MOVICE, la Mesa Nacional de Víctimas Pertencientes a Organizaciones Sociales, las Mesas Departamentales de víctimas que funcionan de manera regular por lo menos en 10 departamentos del país, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, ASFADDES, las madres de la Candelaria en Medellín, Asociación Colombiana de Familiares de Miembros de la Fuerza Pública Retenidos y Liberados, ASFAMIPAZ, la organización que lucha contra el secuestro, País Libre, decenas de organizaciones defensoras de los derechos humanos y de los derechos de las víctimas, entre muchas otras, y más recientemente a raíz de la expedición de la ley 1448/2011 que reconoció expresamente los derechos de las víctimas se ha organizado por mandato de dicha ley el sistema de representación de las víctimas para lo cual se han instalado 865 Mesas Municipales, 32 Mesas Departamentales, la Mesa del Distrito Capital de Bogotá y la Mesa Nacional de Víctimas. Todo este sistema organizativo junto a las asociaciones de reclamantes de tierra, por ejemplo, han dado no sin pocos sacrificios, visibilidad a las víctimas y legitimidad frente a sus victimarios.

Pero también la visibilidad se debe a los millones de víctimas existentes en el país. Que un 13% del total de la población se haya tenido que reconocer por parte del Estado como población víctima señala la magnitud de la tragedia humanitaria que ya no se puede ocultar. Hay que tener claro que como se señaló atrás que desde el año 2006 hasta hoy el Estado reconoce que fueron victimizadas 2.4 millones de personas de los 6.5 millones que existen en la actualidad. Cuando se desarrolló el proceso de negociación con los grupos insurgentes en los años 90 el número de víctimas no había adquirido el carácter masivo que comenzó a tener desde el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) cuando se puso en marcha la escalada militar del conflicto sobre todo en contra de las FARC y con la irrupción y extensión del fenómeno paramilitar que cobro mucha fuerza desde el año de 1997. Quizás esta situación que se tradujo en el desplazamiento de millones de personas instaló el problema de las víctimas en un lugar de la agenda pública a pesar del hecho que el gobierno de Uribe hubiese tratado de negar la existencia del conflicto armado. Pero a ello hay que sumar la movilización y la lucha de las organizaciones de víctimas y de las organizaciones sociales por su resistencia ante el ataque inmisericorde propiciado sobre todo por los grupos paramilitares y en menor medida por las FARC. También hay que destacar que la comunidad internacional ha jugado un papel muy importante para el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado en el país.

El principal hecho que enuncian los principios acordados entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional en la Mesa de La Habana tiene que ver con el hecho que se reconoce que en el centro del acuerdo está el resarcimiento de los derechos de las víctimas y la tajante declaración que no habrá un intercambio de impunidades. Tampoco se negociarán los derechos de las víctimas puesto que como se señala en el comunicado de principios orientadores estos derechos no son negociables. De lo que si deberá tratar la Mesa de Negociaciones es sobre la política pública para garantizar los derechos de los millones de víctimas. También se desprende de los acuerdos que la llamada Comisión para el esclarecimiento histórico deberá establecer en un muy corto plazo las responsabilidades tanto del Estado como de las guerrillas y de los grupos paramilitares en el conflicto armado y de dichas responsabilidades deberá establecer las obligaciones de los distintos actores del conflicto con respecto a los derechos de las víctimas.

Este tema es uno de los más complejos en la Mesa de las negociaciones. La oposición a la negociación del conflicto armado se nutre de todos aquellos sectores partícipes de la guerra o beneficiarios de la misma. Muchos sectores no quieren el esclarecimiento de la verdad y las responsabilidades que deben ser asumidas públicamente no solo por los actores directos esto es sectores del Estado, grupos paramilitares y guerrillas sino de sectores empresariales, sectores políticos, gremios económicos que fueron determinadores de hechos violentos como masacres, desapariciones forzadas, torturas, asesinatos de civiles, y en general de hechos victimizantes que saldrán a la luz pública con este proceso de negociación, si como esperamos, el proceso termine con la firma de un acuerdo para la terminación del conflicto armado.

Hay que destacar que la mayor parte de las víctimas y sus organizaciones han apoyado los procesos de sometimiento a la justicia de los grupos paramilitares en el pasado reciente pese a las restricciones a los derechos de las víctimas contemplados en el texto de la ley 975/2005 en buena hora enmendados por la Corte Constitucional en la Sentencia de mayo del año 2006 que es el marco normativo del proceso de sometimiento y desmovilización de los grupos paramilitares. Aún en el

tema de las penas privativas de la libertad una buena parte del movimiento de víctimas, estuvieron de acuerdo con las penas de entre cinco y ocho años como penas alternativas para el sometimiento de los paramilitares a la justicia. Las críticas estuvieron centradas en ese momento en temas como el incidente de reparación, la verdad, la dignidad de las víctimas y las garantías de no repetición pero no hubo oposición a que el Estado negociara con los paramilitares un proceso de desmovilización y desarme. Las víctimas han estado de acuerdo con la búsqueda de mecanismos de negociación para la terminación del conflicto armado. En su momento no estuvieron de acuerdo y la Corte Constitucional les dio la razón en el fallo sobre la ley 975 de 2005 de no conferirle carácter político a los grupos paramilitares así como condicionar drásticamente el otorgamiento de penas leves ante la gravedad de los crímenes a la verdad y a la entrega de bienes para la reparación así como el derecho de las víctimas a participar en todo el proceso con el llamado incidente de reparación. Esta exigencia de las víctimas ha sido reiterada en reciente fallo por la Corte Constitucional al examinar las demandas que buscaban limitar nuevamente el derecho de las víctimas a participar en todo el proceso judicial en este mecanismo de justicia transicional que fue la ley 975/2005 y la ley de 2012 que la reformó.

Este es un punto que está pendiente con respecto al sistema de justicia transicional que en el marco de la reforma constitucional llamado marco jurídico para la paz deberá aprobarse para el proceso de terminación del conflicto con las FARC y eventualmente con el Ejército de Liberación Nacional, ELN. Como hemos señalado no es viable pensar que al final del proceso las guerrillas que no han sido derrotadas en el terreno militar terminen en la cárcel. El marco jurídico para la Paz con las guerrillas deberá encontrar mecanismos de penas alternativas y eventualmente de suspensión de las penas para facilitar el tránsito de las armas a la vida política electoral que será el resultado final de las negociaciones como bien lo establece el acuerdo sobre las reformas políticas ya acordado en la negociación del punto dos de la Agenda.

Mecanismo de Refrendación de los Acuerdos: Constituyente o Referendo.

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 reabriría 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.

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.

Como ya se dijo antes se han convocado tres Foros Regionales y un Foro Nacional con las víctimas que sería el tercer Foro Nacional que se realizará en la Ciudad de Cali los días 4 y 5 de agosto del presente año que contará con la participación de 1500 víctimas de todos los hechos victimizantes y de todo el país.

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 desarrolló sobre el tema de las víctimas y sus conclusiones fueron entregadas a la Mesa de Negociaciones en La Habana, en el primer semestre del año 2103. 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. 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 tanto para las elecciones a Congreso de la República celebradas el 9 de marzo y en la cual obtuvo una votación superior a los dos millones de votos y una representación de 20 senadores y 19 representantes a la Cámara. También fue esta una de las banderas centrales de la candidatura de Oscar Iván Zuluaga a la presidencia de la República en la cual obtuvo el 45% del total de la votación del país derrotado por el presidente candidato, Juan Manuel Santos Calderón que obtuvo el 51% del total de los votos con una abstención del 52% de los colombianos que no concurren a las urnas. 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 estuvo íntimamente relacionada con la suerte del proceso. La reelección fue viable porque en el centro se instaló la contradicción de quienes al lado de Zuluaga y Uribe han puesto obstáculos al proceso y al lado de Santos finalmente confluyeron todos los actores y sectores sociales y políticos que desean una salida negociada al conflicto armado. 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 y en las redes de organizaciones sociales, un anticipo de ello es el Frente Amplio por la Paz que se conformó para apoyar la reelección de Santos en la dura confrontación de la segunda vuelta presidencial.

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 fue la que finalmente le dio el triunfo al gobierno porque cree ahora mayoritariamente, cerca del 65% de los encuestados, que se firmará un acuerdo con las FARC. 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 2014

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.