

PAZ

en Colombia: Perspectivas, desafíos, opciones

Editores:

Sara Victoria **Alvarado** | Eduardo A. **Rueda** | Pablo **Gentili**

Martha **Nussbaum** | Francisco **de Roux** | Francisco **Cortés Rodas** | Diego **Herrera Duque** | Manuel Humberto **Restrepo Dominguez** | Susana **Villavicencio** | María Luisa **Rodríguez Peñaranda** | Medófilo **Medina** | Javier Darío **Restrepo** | María Paula **Saffon** | Jairo **Estrada Álvarez** | Carlos **Caballero Argáez** | Alfredo **Molano Bravo** | Alejo **Vargas Velásquez** | Alejandro **Castillejo-Cuéllar** | Alvaro **Oviedo Hernández** | Carolina **Botero Cabrera** | José Fernando **Flórez** | Miguel **Galvis** | Jaime Alberto **Pineda Muñoz** | Brigitte **Baptiste** | Olga María **Bermúdez Guerrero** | Ana Patricia **Noguera de Echeverri** | Catalina **Toro Pérez** | Raúl **Zibechi** | Cristian **Camilo Barrera Silva** | Antonio **Caballero** | Víctor Manuel **Moncayo C.** | Óscar **Almarío García** | Héctor **León Hernández** | Yeison Camilo **García** | Asociación Jorge Adolfo **Freytter Romero** | José María **Vera**



CLACSO

PAZ

en Colombia

ELEMENTOS PARA UNA PROBLEMATIZACIÓN BÁSICA DEL PUNTO 3 “FIN DEL CONFLICTO” Y DEL PUNTO 6 “IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN” DE LA AGENDA DE DIÁLOGOS DE LA HABANA*

Jairo Estrada Álvarez**

ESTE FORO SE LLEVA a cabo en un momento decisivo del proceso de diálogos y de negociación entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo. Tras el logro de cuatro acuerdos parciales, denominados “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral”, “Apertura Democrática para construir la paz”, “Solución al problema de las drogas ilícitas”, “Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre derechos humanos”, con las respectivas salvedades, así como de múltiples acuerdos y medidas de desescalamiento, y la puesta en marcha de un cese bilateral de fuegos de facto, aunque no pactado, resta la negociación de dos puntos de suma complejidad y seguramente de muy difícil tratamiento en la Mesa. Me refiero al Punto 3 “Fin del conflicto”, con sus siete componentes, y al Punto 6 “Implementación, Verificación y Refrendación”, con sus tres acápites.

* Presentación realizada en el Foro nacional sobre “Fin del conflicto” y “Refrendación, Implementación y Verificación”, 8, 9 y 10 de febrero de 2016, Bogotá, organizado por Naciones Unidas y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, a petición de la Mesa de conversaciones de La Habana.

** Profesor del Departamento de Ciencia Política del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia.

Tal y como ha ocurrido en ocasiones anteriores, este Foro se realiza por la voluntad expresa de las Partes de garantizar la más amplia participación posible. Con independencia de las valoraciones que se puedan hacer acerca de los alcances que ella ha tenido, algunas señalando con razón su carácter limitado y restringido, es evidente, si se procede a una lectura juiciosa de lo acordado, que los textos convenidos son contentivos de muchas de las iniciativas planteadas en los foros hasta hoy realizados, y también son receptivos del amplio debate público que han generado los diálogos y negociaciones de La Habana a lo largo y ancho del país. Hasta adquirir una indiscutible centralidad en el proceso político, la cual se mantendrá, no sólo en los meses inmediatos; sino con muy alta probabilidad en los años futuros.

La tarea que nos espera en estos casi tres días de deliberación posee un profundo significado, si se considera, por una parte, que se trata del último foro convocado por la Mesa y, por la otra, que los temas a abordar nos permiten afirmar que estamos efectivamente frente a la posibilidad cierta de un acuerdo final, contrario a las expectativas y al accionar persistente e insidioso de quienes aspiraban al fracaso de los diálogos para retrotraer al país por el camino de la solución militar. En ese sentido, con nuestros múltiples aportes y contribuciones, en medio de la sana controversia y de los entendimientos distintos sobre los alcances del proceso de paz y los propios proyectos de sociedad, somos copartícipes con nuestras propuestas de los puntos aún pendientes de la negociación.

Hablar en este Foro del “Fin del conflicto” y de la “Implementación, Verificación y Refrendación” de un acuerdo final, nos debe producir una emoción inmensa. Ello implica, ni más ni menos, que estamos frente al hecho más importante de la historia política reciente de nuestro país, aún no suficientemente comprendido y aprehendido en el conjunto de la sociedad, debido a la normalización e integración en la cotidianidad de que ha sido objeto la guerra, especialmente en los grandes centros urbanos. Todos los aquí presentes, mujeres y hombres, hacemos parte de varias generaciones que hemos crecido en ella. Así es que la perspectiva real de su culminación nos sitúa en el cierre de un arco histórico y, al mismo tiempo, en el inicio de otro —probablemente plagado de múltiples dificultades— consistente en la tramitación de la conflictividad que es inherente al orden social a través de los recursos que brinda la posibilidad del ejercicio pleno de la política.

De la misma forma que nos debe producir satisfacción que quienes se han alzado en armas, ejerciendo su legítimo derecho a la rebelión, hayan considerado y tomado la decisión de desistir de su uso para llevar a cabo su proyecto político y darle continuidad a éste por las vías exclusivas de la política, nos debe generar también complacencia

la decisión del Estado, en cabeza del Gobierno del presidente Santos, de comprometerse a desistir del uso de sus armas y de los diversos mecanismos y estructuras que se han concebido y activado, precisamente para preservar el orden imperante por la vía violenta.

Debemos dar la bienvenida a la contienda política abierta, con base en el compromiso de las partes de hacer realidad lo que han venido consignando en el conjunto de acuerdos hasta ahora convenidos y los que con seguridad serán cerrados durante los próximos meses, lo cual deberá traducirse justamente en el texto del acuerdo final. No sobra señalar que los puntos que conforman la Agenda de La Habana constituyen los mínimos acordados por las partes para darle una solución política definitiva a un conflicto de más de cinco décadas de duración, analizado recientemente desde diversas perspectivas y enfoque teóricos y políticos en el “Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas”, conformada por decisión de la Mesa¹.

APROXIMACIÓN PRELIMINAR A LA LETRA DE LO PACTADO EN LA AGENDA

Para una mejor comprensión de los puntos que abordará este Foro, corresponde regresar a la letra de lo pactado:

En primer lugar, el Punto 3 “Fin del conflicto” fue definido como un “proceso integral y simultáneo que implica:

- 1- Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo.
- 2- Dejación de las armas. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil —en lo económico, lo social y lo político— de acuerdo con sus intereses.
- 3- El Gobierno Nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP.
- 4- En forma paralela el Gobierno Nacional intensificará el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.

¹ Comisión histórica del conflicto y sus víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, Bogotá, 2015, p. 740.

- 5– El Gobierno Nacional revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz.
- 6– Garantías de seguridad.
- 7– En el marco de lo establecido en el Punto 5 (Víctimas) de este acuerdo se esclarecerá, entre otros, el fenómeno del paramilitarismo”².

De esa definición del “Fin del conflicto” como “proceso integral y simultáneo” se infiere que los siete sub-puntos a considerar, al tiempo que deberán ser abordados por separado, tendrán que ser trabajados desde una perspectiva de totalidad, pues se trata de las partes de un todo pactado, consideradas en sus interrelaciones y mutuas determinaciones. Ello le da a las propuestas que formularemos un mayor nivel de exigencia y complejidad.

En segundo lugar, señala la Agenda que la “firma del acuerdo final, inicia este proceso —el del “Fin del conflicto”—, el cual debe desarrollarse en un tiempo prudencial acordado por las partes”³. De ello se colige una complejidad insuficientemente observada en el debate público, especialmente cuando se discute acerca del término para la firma de acuerdo final. Los enfoques simplistas imaginan que un acuerdo final se sella con el inicio de la desmovilización guerrillera y la entrega de armas, tal y como ocurrió con la experiencia de otras guerrillas colombianas en el pasado.

En este caso, si nos atenemos en sentido estricto a la agenda pactada, la firma del Acuerdo final *inicia el proceso integral y simultáneo* del “Fin del conflicto”, cuyo fundamento son los siete sub-puntos que lo conforman. Las partes definirán en su sabiduría cual será el llamado *tiempo prudencial*. Nos corresponde a nosotros justamente la formulación de propuestas sobre tales sub-puntos.

En tercer lugar, en cuanto se refiere al Punto 6 “Implementación, Verificación y Refrendación”, se estableció que “la firma del Acuerdo final da inicio a la implementación de todos los puntos acordados.

² Ver Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, La Habana, 26 de agosto de 2012, en <https://www.google.com/search?q=agenda+para+la+terminacion+del+conflicto&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=95LVV_n1CM2w8wexnoeQBw>.

³ *Ibid.*

- 1- Mecanismos de implementación y verificación.
 - a. Sistema de implementación, dándole especial importancia a las regiones.
 - b. Comisiones de seguimiento y verificación.
 - c. Mecanismos de resolución de diferencias.

Estos mecanismos tendrán capacidad y poder de ejecución y estarán conformados por representantes de las partes y de la sociedad según el caso.

- 2- Acompañamiento internacional.
- 3- Cronograma.
- 4- Presupuesto.
- 5- Herramientas de difusión y comunicación.
- 6- Mecanismo de refrendación de los acuerdos⁴.

En consonancia con esta definición de la Agenda, además de los sub-puntos que la componen, estamos frente a una situación *sui generis* convenida por las partes. Con la firma del Acuerdo final se iniciará el proceso del “Fin del conflicto” y de manera simultánea se pondrá en marcha la implementación de los acuerdos, sin que necesariamente se haya producido su refrendación, la cual se hará según el mecanismo acordado mutuamente, como se señalará más adelante.

Con base en esta aproximación preliminar, quiero ofrecer una propuesta de interpretación de los puntos 3 y 6, que aspiro contribuya a una mejor elaboración de la tarea que nos espera en estos días. Para ello recurro a una lectura transversal de la Agenda, destacando los puntos más gruesos, así como a aspectos del debate público en curso.

En desarrollo de ese propósito, es preciso señalar que cuando se habla del “Fin del conflicto” no se está haciendo referencia a que tras la firma de un acuerdo final y su implementación se asistirá a una superación de la naturaleza contradictoria y conflictiva propia del orden social vigente. Sin duda ésta continuará y tendrá múltiples expresiones y manifestaciones, tal y como ha ocurrido a lo largo de la historia del país. El “Fin del conflicto” en los términos de la Agenda se refiere más bien a la terminación de su expresión armada en el caso de la organización rebelde de las FARC-EP, que aspiramos pueda concretarse también con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), una vez

4 *Ibid.*

se puedan iniciar los diálogos y negociaciones de esa guerrilla con el actual Gobierno.

Al encontrarnos en un proceso de negociación y no de sometimiento, el “Fin del conflicto” compromete a las partes tanto en cometidos acordados en común, como en compromisos asumidos de manera explícita por cada una de ellas. A diferencia de los acuerdos sobre los puntos anteriores que en sentido estricto no sólo comprometen a las partes sino al conjunto de la sociedad, en un tiempo histórico que no necesariamente es de corto plazo, en el caso del punto del “Fin del conflicto” estamos frente a un proceso que, además del acuerdo previo, tiene como premisa la implementación expedita y diligente tanto de lo que se convenga en común como de lo que se acuerde que cada parte debe hacer. Ahí radica precisamente la complejidad del Punto 3 y de sus siete sub-puntos, lo cual nos indica que el actual no es un proceso de lo que usualmente se ha definido en otras experiencias con los sustantivos “Desmovilización, Desarme y Reinserción - DDR”. Tal reduccionismo, divulgado sobre todo en medios de comunicación y en analistas livianos del proceso de paz, lleva a presiones indebidas sobre la Mesa de La Habana y a la producción e instalación de imágenes falseadas e inciertas acerca del devenir de la negociación en el momento actual.

SOBRE EL CESE AL FUEGO Y DE HOSTILIDADES BILATERAL DEFINITIVO

Por informaciones de la Mesa, tenemos conocimiento de los avances significativos alcanzados en la preparación de un “cese al fuego bilateral y de hostilidades bilateral definitivo”. Estudios de centros especializados como el CERAC e informes de la veeduría del “Frente Amplio por la Paz”, que han hecho seguimiento al cese unilateral decretado por la FARC-EP y a la respuesta gubernamental de autorregulación de su actividad militar de carácter ofensivo, permiten afirmar que se ha venido consolidando un cese bilateral de facto que —a pesar de no estar pactado explícitamente— indica que más allá de las definiciones propias de la técnica y la estrategia militar, el cese bilateral definitivo no sólo es posible, sino que ha devenido en necesidad, condicionada en su diseño e implementación a las definiciones sobre los otros sub-puntos.

La aceptación del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas al llamado del Gobierno y las FARC-EP a hacer parte del mecanismo tripartito para vigilar y verificar el cese del fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, y la dejación de armas, a través de una misión política, integrada por observadores internacionales desarmados y encabezada por un representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas, además de reafirmar la invaluable importancia del acompañamiento de la comunidad internacional, en este caso, con

la vigilancia y la verificación de aspectos puntuales pero de significado mayúsculo para el proceso en curso, despeja de manera definitiva toda duda acerca de la voluntad y el compromiso de las partes de producir el cierre definitivo de la confrontación militar. Aunque es claro que la Misión es para hacer parte del mecanismo tripartito de verificación de lo que pacten las partes y que se activará tras la firma del Acuerdo final, el sólo hecho de la observación internacional le cierra el paso a las líneas de argumentación que han propagado la tesis de un cese bilateral para sacar ventajas militares y engañar al adversario. A estas alturas de la partida, cualquier aseveración en ese sentido no sería más que un despropósito malintencionado. La sociedad colombiana en general, pero de manera muy especial las víctimas del conflicto y quienes han padecido de manera directa los impactos de la confrontación militar, claman porque la actual reducción de los hechos de guerra a una tasa casi nula, se consolide en forma definitiva mediante un acuerdo.

Seguramente en este Foro no tenemos los suficientes elementos de juicio de carácter técnico-militar para la formulación de propuestas para un cese bilateral definitivo. Pero, si consideramos la dimensión territorial del conflicto, con seguridad podremos concebir iniciativas que incorporen a la población y sobre todos a sus procesos organizativos en la observación y la veeduría social y ciudadana de lo acordado por las partes.

SOBRE LA DEJACIÓN DE ARMAS Y UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD

La dejación de armas merece una especial atención. En sectores de la opinión pública se ha posicionado la idea de que la mejor manera de sellar el fin del conflicto sería con la entrega de armas por parte de la guerrilla. Y que la forma de hacerlo sería a través de la puesta en escena de un acto simbólico en el que ello ocurra. Más allá de que no es de esperar que tal acto suceda, primero porque el proceso de La Habana es de negociación y no de sometimiento, y segundo porque las partes acordaron expresamente la dejación y no la entrega de armas por una de ellas a la otra, lo que está en realidad en discusión es la superación del vínculo definitivo entre política y armas.

Y ese vínculo no es imputable solamente a la guerrilla. La investigación histórica y social ha demostrado en numerosos estudios que la apelación a las armas con propósitos políticos es anterior a la existencia de las guerrillas revolucionarias; que además del uso de las armas por parte del Estado para combatir lo que él ha considerado su enemigo subversivo, en un entendimiento amplio que ha abarcado a toda la subversión social, ha habido políticas dirigidas a organizar y armas civiles con los mismos fines, tal y como lo documentan diversas disposiciones

legales en diferentes momentos de nuestra historia. A ello se agregan las iniciativas privadas de diversa procedencia, que en muchas ocasiones se han articulado y contado con el apoyo del Estado como se relata en copiosos expedientes judiciales.

La dejación de armas por parte de las FARC-EP, a lo que ya están comprometidas según la forma y el mecanismo que acuerde la Mesa, fortalecerá la perspectiva del “Fin del conflicto”, siempre y cuando ésta se acompañe de la decisión política y del diseño de políticas y acciones tendientes a producir un desarme de la sociedad en su conjunto y una redefinición de la política de seguridad que ha prevalecido durante las últimas cinco décadas. Para ello se requerirá propiciar además un cambio cultural.

No puede ser aceptado que más de un millón de armas continúen en manos de civiles; tampoco que las armas del Estado puedan ser usadas para un tratamiento militar del conflicto social o que su institucionalidad sea activada para favorecer poderes criminales y mafiosos especialmente en el orden local, cuya naturaleza es esencialmente contrainsurgente. Y ello pasa desde luego por una nueva comprensión de la política de seguridad que deje atrás las concepciones centradas en el control del orden público y en el combate al enemigo interno, para privilegiar en su lugar un enfoque integral en el que el dominio del Estado no sea reducido a la llegada o presencia de sus aparatos coercitivos, sino que además de la asunción de funciones sociales, se propicien procesos de construcción social que atiendan la historicidad concreta de la relación social territorial. Las elaboraciones de Naciones Unidas acerca de la seguridad humana resultan de particular pertinencia para el diseño de una política de seguridad para el “Fin del conflicto”. Igualmente, las experiencias de autorregulación en comunidad, que nos indican que es posible pensar en formas no armadas de la seguridad, como en el caso de las guardias indígenas y más recientemente de las guardias campesinas.

ACERCA DE LA SUPERACIÓN DE ESTRUCTURAS CRIMINALES DE CARÁCTER PARAMILITAR

En este marco, la superación de los vínculos entre armas y política comprende igualmente la decisión política y la acción decidida del Estado y del conjunto de la sociedad de combatir organizaciones criminales y estructuras de soporte, particularmente responsables “de homicidios y masacres o que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos”, tal y como lo señala la Agenda. Tales organizaciones no son de criminalidad común y no alcanzan a ser caracterizadas con la expresión de “bandas criminales”. La prolífica y juiciosa investigación social y numerosos expedientes judiciales

son una evidencia de que aún estamos muy lejos de la superación del paramilitarismo.

El esclarecimiento del fenómeno del paramilitarismo según reza en la Agenda no es sólo una necesidad de la reconstrucción de la verdad histórica del conflicto y una obligación con las víctimas, es al mismo tiempo una cuestión del presente que implica no solo el reconocimiento de su persistencia, sino ante todo la revelación de sus actuales configuraciones. En este sentido, será imperativo dilucidar su estructuración compleja, basada en un conjunto de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que comprometen narcotráfico, minería ilegal, sectores empresariales de diverso origen, ganaderos, vínculos con instituciones y agentes del Estado, constituyendo todo ello poderes territoriales a través de los cuales, merced al nexo entre política y armas, se controlan gobiernos y órganos de representación política local, se accede a recursos fiscales y se hace presencia en diferentes instancias de la organización institucional del Estado en el nivel nacional.

Para combatir tales estructuras de criminalidad paramilitar es preciso una infranqueable voluntad política del Estado que se traduzca en una política transversal e integral de acción militar y policial, de política criminal y judicial, de política social, de depuración de las fuerzas militares y de policía y, en general, de todas las instituciones y poderes públicos, incluidos los organismos de control y el notariado y registro. Acompañado ello del compromiso explícito de partidos y movimientos políticos, así como del empresariado, de contribuir a la implementación de las medidas consensuadas y del rechazo a cualquier propósito presente o futuro de vincular armas y política.

Así como no es posible pensar el “Fin del conflicto” sin la dejación de armas por parte de las FARC-EP, tampoco lo es sin la superación definitiva de las estructuras paramilitares. El asunto no es sólo materia de una renovada política de seguridad, es también de garantías para quienes han tomado la decisión de incursionar plenamente en la política dejando las armas, y sobre todo de cualificación de la contienda política. Para la construcción de la paz no es admisible considerar siquiera una reedición de la experiencia del exterminio de la Unión Patriótica, de A Luchar y del Frente Popular. Se mejora la contienda política cuando a todas las fuerzas políticas, con independencia de su ideología y de sus proyectos políticos, a través de los cauces de una reformada institucionalidad democrática, se le brindan condiciones y garantías para disputar el poder social y del Estado.

Dada la diversidad de este Foro, y sobre todo la importante presencia de delegaciones de todo el territorio nacional, las propuestas a formular en este aspecto enriquecerán sin duda las negociaciones en la Mesa.

LA COMPLEJIDAD DE LA REINCORPORACIÓN EN LO POLÍTICO, LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL

Aunque los términos de lo pactado en materia de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil indican que éste es de un asunto que corresponde en primera instancia a los requerimientos que haga esa guerrilla en lo político, lo económico y lo social (incluida la solución de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP), y a lo que el Gobierno esté dispuesto a conceder, en particular porque se estableció textualmente que tal reincorporación se hará “de acuerdo con los intereses” de las FARC-EP, es conveniente señalar que debe descartarse cualquier idea de reincorporación de acuerdo con la lógica y los diseños de la política del DDR, la cual ha estado y está concebida como una extensión de la misma lucha antisubversiva.

Como ya se dijo, el proceso es, primero, de negociación y no de sometimiento; segundo, se acompaña de la decisión de las FARC-EP de convertirse en partido o movimiento político para darle continuidad a su proyecto político; tercero, tal decisión tiene como soporte una organización sólida, con mando y pertenencia unificados en función del mismo propósito político, con varias generaciones de existencia, probada capacidad de respuesta aún en circunstancias de alta dificultad, e indiscutible control y presencia territorial.

Nada pareciera indicar que la reincorporación significará el abandono de los territorios para ubicarse en los centros urbanos, a cambio de garantías pecuniarias, estipendios y subsidios de sobrevivencia de los excombatientes. Sin descartar requerimientos para dar respuesta a situaciones individuales, lo que probablemente primará será un concepto de “normalización guerrillera” en colectivo, como lo han señalado algunos especialistas, en la que las definiciones sobre la cuestión de la participación política, acompañadas de condiciones para una nueva dinámica de la producción del territorio y de la propia construcción del Estado, ocuparán un lugar central.

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL “FIN DEL CONFLICTO”

Cualquier lectura con cierto rigor acerca del Punto “Fin del conflicto” tiene que inferir que éste posee esencialmente una dimensión territorial, así no esté señalado taxativamente en la Agenda. Sin dejar de lado el alcance nacional del conflicto, e incluso su internacionalización, acentuada por la intervención extranjera, las definiciones territoriales poseen una importancia mayúscula. En los territorios se entretajan los aspectos del cese bilateral del fuego y de hostilidades y de la dejación de armas con la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en los ámbitos ya señalados, la convivencia pacífica de los excombatientes

con comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes y poblaciones lugareñas, con empresarios del campo e inversionistas extranjeros, incluso con adversarios políticos, así como la necesaria presencia del Estado hasta ahora ausente con toda su institucionalidad, además de las funciones que le han sido otorgadas para acciones reparadoras propias de la justicia restaurativa pactada en la jurisdicción especial para la paz.

Así es que nos encontramos frente a un reto sin precedentes en la historia nacional, el cual es el de una construcción social y colectiva del territorio, que por su naturaleza demandará diseños institucionales de carácter especial y excepcional que no pueden ser comprendidos en los términos de las llamadas repúblicas independientes. Sin duda se trata de un propósito de altísima complejidad que más que enfocarse desde una lógica colonizadora por parte del Estado, deberá dar cuenta de las realidades históricas contenidas en el territorio, las cuales comprenden construcciones sociales y múltiples experiencias de vida en comunidad, con regulaciones propias de la vida social que deberán ser atendidas. No será procedente que en la concepción de territorio a diseñar, se reproduzcan dinámicas de segregación, de aislamiento o incluso de confinamiento. Ésta deberá representar más bien los esfuerzos por contribuir a avanzar en la solución de la cuestión territorial, tarea aplazada desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

Uno de los pilares fundamentales del “Fin del conflicto” será la forma-Estado-territorio que acuerden las partes. Sin desconocer que la nueva relación territorial en proceso de surgimiento también estará cargada por el conflicto inherente al orden social, a lo que aspira la sociedad colombiana es a que a los conflictos socio-territoriales ya existentes no se le agreguen nuevas cargas que propulsen la edición de nuevas formas de violencia, que pongan en peligro los acuerdos de paz.

En las nuevas definiciones territoriales será decisiva la participación social y ciudadana y, en especial, de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. No solo por las necesarias funciones de acompañamiento y veeduría que ellas podrán desempeñar, sino sobre todo por sus invaluable experiencias en la organización de la vida, de la economía y de la cultura. Sin duda, de este Foro saldrán propuestas robustas en este aspecto.

SOBRE LAS REFORMAS Y LOS AJUSTES INSTITUCIONALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

El sub-punto sobre las reformas y los ajustes institucionales para la construcción de la paz es probablemente uno de los de mayor densidad del Punto 3 “Fin del conflicto”. A mi juicio, son básicamente tres los aspectos a considerar.

En primer lugar, se trata de resolver cómo recoger en un solo cuerpo articulado el conjunto de todo lo acordado para hacer viable su implementación. Debe reconocerse que los textos hasta ahora convenidos se caracterizan por enunciados generales y por manifestaciones de la voluntad de las partes por llevar a cabo una serie de políticas y acciones, propósito loable que hasta ahora carece tanto de fuerza normativa como del correspondiente desarrollo normativo constitucional y legal. La sola refrendación de los acuerdos, con independencia del mecanismo que se escoja, si bien podría darle la fuerza normativa al Acuerdo final no resuelve el problema. A la Mesa le espera la inmensa tarea de diseñar normativamente todas las políticas y acciones acordadas. Sólo así será posible generar condiciones que hagan posible la implementación a través de la provisión de los recursos fiscales del caso. Ello complejiza al extremo el entendimiento del proceso del “Fin del conflicto” en los términos señalados al inicio de esta presentación. Tal requerimiento demandará máxima creatividad y voluntad política de las partes, y seguramente la activación de nuevos mecanismos para hacer más expeditivo el proceso.

En segundo lugar, en concordancia con lo anterior, será necesario que se pacte la institucionalidad requerida para posibilitar la implementación de los acuerdos. El “Fin del conflicto” sólo será viable con una institucionalidad ajustada y hecha a la medida. Una reforma institucional de Estado será imprescindible para enfrentar las tareas de la construcción de la paz. A manera de ilustración, la institucionalidad del plan de desarrollo vigente no tiene la capacidad de responder a esos requerimientos, pues es un plan diseñado con anterioridad a la firma del Acuerdo final y por ello no podía prever sus alcances.

En tercer lugar, se encuentra la cuestión de la financiación del Acuerdo final. Sin recursos, no es viable considerar el “Fin del conflicto”. Aún está pendiente la cuantificación del impacto fiscal del Acuerdo final. El contexto macroeconómico es adverso a cualquier propósito de financiación. También lo es el concepto de política fiscal centrada en la sostenibilidad fiscal y la regla fiscal. La construcción de la paz demandará una política fiscal heterodoxa, con más gasto público, mayores impuestos a quienes más rentas y patrimonio tienen y una minimización de la corrupción y del desperdicio de recursos públicos. La cuestión de la financiación no se resolverá con los aportes esperados de la comunidad internacional.

Las reformas y los ajustes institucionales vistos de conjunto deben contribuir a superar la vergonzosa posición de nuestro país como uno de los más desiguales del mundo, con uno de los índices de más alta concentración del ingreso. En reciente visita a nuestro país, Thomas Piketty, autor de *El capital en el siglo XXI*, recordaba que el 1 por

ciento de la población concentra el 20 por ciento del ingreso generado en el país.

ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN CON ENFOQUE TERRITORIAL

Del Punto 6 de la Agenda, quiero destacar que en la implementación y verificación, la Mesa le concede “especial importancia a las regiones”. Tal y como en la definición del “Fin del conflicto”, aquí también aparece el enfoque territorial. Sin perjuicio del alcance y de la implicación nacional de los acuerdos, es evidente que el mayor peso de la implementación, así como de la verificación estará en los territorios, de la misma forma que es allí donde se ha vivido con toda intensidad el conflicto de más de cinco décadas. En la conformación de los mecanismos de verificación e implementación está previsto que éstos se conformen “por representantes de las partes y de la sociedad según el caso”. Todo ello no podía ser de otra manera, pues los acuerdos si bien son pactados en la Mesa, en sentido estricto están dirigidos a una transformación de la vida en los territorios, lo cual no es viable sin la participación de quienes los habitan. Especialmente en este sub-punto este Foro podrá hacer aportes a las partes a fin de demandar y garantizar una implementación verdaderamente participativa, acompañada de la verificación a través de veedurías sociales y ciudadanas, conformadas en los propios territorios.

Por otra parte, el Punto 6 contempla aspectos como el acompañamiento internacional, el cronograma y el presupuesto, sobre los cuales seguramente nuestro ejercicio propositivo no tendrá mayores posibilidades, sin dejar de lado la necesaria reiteración en el acompañamiento internacional, tal y como ya se ha pactado para el cese bilateral del fuego y de las hostilidades.

Particular atención deberían merecer en este Foro las propuestas sobre herramientas de difusión y comunicación. Es evidente que hasta el momento se presenta una insuficiente apropiación social de los Acuerdos de La Habana, entre otros por la ausencia de una acción comunicativa. La posibilidad de hacer realidad la implementación pasa necesariamente por ello.

EL MECANISMO DE REFRENDACIÓN

Los aportes del Foro en cuanto al mecanismo de refrendación adquieren un inmenso significado, no solo por lo que éste significa para la legitimación política y el otorgamiento de fuerza normativa a los acuerdos, sino porque es sabido que se trata de uno de los asuntos que se encuentran en el centro del debate público y en el que todavía no se han presentado definiciones en la Mesa. Tal y como ha ocurrido a lo largo de la negociación, también aquí se precisará un acuerdo de las partes

más allá de las iniciativas que cada una de ellas haya querido promover. En el caso del Gobierno es de amplio conocimiento que se viene impulsando el “Plebiscito por la paz”, tras su aprobación en el Congreso. Además de las discusiones jurídico-políticas y de técnica jurídica que tendrán que ser resueltas en el procedimiento propio del control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, se encuentra el hecho de que el mecanismo no fue consensuado con las FARC-EP y no es por tanto el producto de un acuerdo. Lo cual lleva a pensar que a este mecanismo no le espera el mejor futuro.

Las FARC-EP por su parte han propuesto la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, junto con otros sectores políticos y del movimiento social y popular. Más allá de los debates acerca de la pertinencia técnica de la refrendación a través de la Asamblea, y de su indiscutible valor para un cierre adecuado del proceso de paz, tampoco en este caso se está frente a una iniciativa consensuada. Así es que la definición del mecanismo de refrendación es una cuestión abierta, en la que se tendrá que hallar una solución que satisfaga política y jurídicamente a las partes y sobre todo al conjunto de la sociedad. Especialmente en este punto se requerirá máxima creatividad pues no hay solución predeterminada. Los aportes del foro en este aspecto tendrán un inmenso valor, como ya se dijo.

Quiero terminar estas reflexiones introductorias y de contextualización reconociendo la indiscutible potencia transformadora de la sociedad colombiana contenida en los acuerdos de La Habana y deseándonos los mayores éxitos en la promisoriosa acción colectiva por la construcción de la paz con justicia social en Colombia.

COLOFÓN: EL SIGNIFICADO DE UN (EVENTUAL) ACUERDO FINAL PARA NUESTRA AMÉRICA⁵

El significado de un (eventual) Acuerdo final para Nuestra América no ha sido abordado hasta el momento. Además de la marcada tendencia a realizar análisis que se mueven en el ámbito exclusivamente nacional, es probable que éstos se encuentren a la espera de un estado más avanzado de la negociación a fin de producir las evaluaciones correspondientes. Tal vez las únicas valoraciones explícitas que se conocen provienen de los sectores extremistas de la derecha colombiana, según las cuales —apelando a un anticomunismo hirsuto— se estaría incubando una entrega del país al proyecto político del castro-chavismo.

⁵ Esta parte del artículo se apoya en apartes de mi texto “Algunas consideraciones sobre el momento actual, los alcances y la potencia transformadora del proceso de paz en Colombia”, publicado en la *Revista Espacio crítico*, N° 22, Bogotá, 2015.

En esta parte del texto se proponen algunas apreciaciones preliminares, que tienen además el propósito de situar el proceso en el contexto de la geopolítica y de los procesos de integración regional. La probable terminación del conflicto armado más largo y cruento del hemisferio occidental en una excelente noticia para la región, más aún cuando en ella se ha manifestado la voluntad política colectiva de hacer de Nuestra América una zona de paz⁶.

Es indiscutible que la persistencia del conflicto armado y, sobre todo, su encuadramiento dentro de la estrategia geopolítica estadounidense ha constituido un factor nada despreciable de justificación del intervencionismo imperialista no solo para combatir la rebelión armada, sino para contribuir a contener la avanzada de los procesos de cambios político-democráticos y populares que se han llevado a cabo en algunos países de la región. Con el pretexto de la llamada guerra contra las drogas, cuyo epicentro ha estado justamente en Colombia, se ha producido una creciente presencia e injerencia militar estadounidense, que alcanzó a convertir el país no solo en el segundo receptor de “ayuda militar” después de Israel, sino a todo su territorio en un “portaaviones terrestre de los Estados Unidos”⁷, merced al acuerdo de instalación de siete bases militares a lo largo y ancho del país.

Dicha presencia militar hace parte de una estrategia más compleja, de militarización integral, diseñada bajo la doctrina de la “dominación de espectro completo”⁸ que, tras la pretensión de controlar el acceso a largo plazo a recursos minerales, energéticos, de fuentes de agua y de biodiversidad, conjuga elementos del dominio político (incluidos los llamados “golpes blandos”) y tecnológico, dispositivos jurídicos, económicos y culturales, con fuerte presencia e intromisión militar. Con ella se busca por otra parte afianzar la debilitada hegemonía estadounidense en la región, en un contexto de redefinición de las alianzas internacionales y de reacomodos geopolíticos, propiciados por los países en los que se han producido cambios políticos reivindicatorios de la soberanía y la autodeterminación y se han puesto en marcha políticas de Estado hacia el multilateralismo. En ese sentido, se trata también de esfuerzos de contención de la presencia de China y de Rusia y de las pretensiones de Brasil en erigirse en potencia regional y mundial.

⁶ “Declaración de la Segunda Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)”, La Habana, 29 de enero de 2014.

⁷ La expresión es de Renán Vega Cantor y Felipe Martín Novoa, *Colombia y el imperialismo contemporáneo. Un eslabón geoestratégico de los Estados Unidos*, Ocean sur, Bogotá, 2014.

⁸ Ana Esther Ceceña, “Dominación de espectro completo sobre América”, enero de 2014, en <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=180149>>.

Un eventual acuerdo de paz en Colombia no modifica desde luego en lo esencial la estrategia geopolítica estadounidense. En las condiciones actuales podría incluso afirmarse que un acuerdo también es del interés estadounidense. Aún más, la suscripción de un acuerdo por el gobierno colombiano con la guerrilla de las FARC-EP no es posible sin el apoyo de los Estados Unidos. Por ello, no es ninguna casualidad la presencia y el seguimiento continuo al proceso de diálogos de La Habana a través del enviado especial Bernard Aronson⁹. Así como la guerra ha sido funcional a la estrategia y ha favorecido a empresas transnacionales vinculadas con los negocios que de ella se derivan (armas, químicos, contratos mercenarios, entre otros), también lo será un escenario de pos-acuerdo, sobre todo por las mejores condiciones para la inversión transnacional. En lo demás, la presencia estadounidense se mantiene incólume. Obliga sí a un cambio en las formas de actuar y las líneas de argumentación, que ya no podrán sustentarse exclusivamente en la “guerra contra las drogas” y el combate al “terrorismo”, tal y como se viene apreciando más recientemente en el discurso (y la retórica) de la política exterior de Estados Unidos frente a la región¹⁰.

La suscripción de un Acuerdo final aleja la posibilidad de intervenciones más directas y abiertas en Nuestra América y mejora, dada esa circunstancia, no solo las condiciones internas de seguridad, sino aquellas de los países fronterizos de Colombia, especialmente de los que controvierten la política estadounidense. Así como la muy probable superación del estado de normalización de la guerra tendrá un significado profundo para el devenir del proceso político colombiano, cuyos alcances son aún difíciles de sopesar, lo mismo ocurrirá en perspectiva regional con la superación del conflicto armado. El sueño de nuestro territorio americano como zona de paz se abre paso.

Por otra parte, si el acuerdo de paz deriva, como se ha dicho, en un desencadenamiento de la potencia transformadora que él contiene, y conlleva por tanto al inicio de un proceso de democratización efectiva, se estarían generando nuevas condiciones de posibilidad para

9 La participación del abogado estadounidense Douglas Cassel como uno de los representantes del Gobierno en la Subcomisión jurídica que se ocupó de preparar y proyectar el acuerdo sobre “Jurisdicción especial para la paz” es una clara muestra de ello. Cassel, según sus propias declaraciones a la prensa colombiana, fue propuesto al Gobierno por el señor Aronson.

10 En ese marco está por definirse cuál será el papel que desempeñarán las Fuerzas Militares y de Policía colombianas dentro de la estrategia global de imperialismo en escenarios de pos-acuerdo. Cuando menos debería generar honda preocupación el anuncio presidencial sobre la participación de tropas colombianas en “misiones de paz” en el exterior, atendiendo el llamado del presidente de Estados Unidos, Barack Obama (véase *El Tiempo*, 26.09.2015). Asimismo, la adscripción del Estado colombiano a las políticas de la OTAN.

reforzar el balance del actual campo de fuerzas a favor del campo democrático-popular, en un marco en el que éste pareciera debilitarse (o agotarse) por la atenuación de los alcances reformistas de los procesos de cambio político, económico y social, las dinámicas internas de nuevas y complejas conflictividades, y los impactos de la prolongada crisis capitalista mundial.

En ese sentido, es evidente que el curso del proceso político colombiano tras la firma de un acuerdo final incidirá sobre la correlación regional de fuerzas y entrará a hacer parte de las trayectorias en disputa: la continuidad y profundización del proyecto neoliberal en su escala regional-transnacional; el reacomodo de la dominación de clase hacia las versiones de posneoliberalismo; o la (renovada) persistencia de proyectos nacional-populares. De la misma manera, deben esperarse impactos sobre los procesos de integración en curso. Aunque es mayor la retórica de la integración que la realidad material de los procesos, en esta materia el espectro de los proyectos integradores también está marcado por la tendencia de la contienda política regional y los proyectos económicos en juego.