

Reconstrucción jurídica del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia: informes, borradores y protocolos conjuntos

ANDREA PAOLA BUITRAGO ROJAS

El acuerdo final para una paz estable y duradera celebrado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (en adelante Farc-EP) y el Gobierno colombiano tiene como antecedentes históricos cinco intentos de negociación, adelantados en 1981 (presidencia de Julio César Turbay), 1982 (presidencia de Belisario Betancur), 1984-1987 (presidencia de Betancur-Acuerdo de la Uribe), 1988 (presidencia de Virgilio Barco), 1991-1992 (presidencia de César Gaviria), 1998-2002 (presidencia de Andrés Pastrana-Zonas de despeje), hasta llegar a septiembre de 2012 (presidencia de Juan Manuel Santos) fecha en la que se instauró el marco para los acuerdos de paz, alcanzado en el año 2016.

De acuerdo con la página oficial de la Mesa de Conversaciones, el *Acuerdo final* fue producto de cuatro informes conjuntos, un informe elaborado por la Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas, cuatro borradores conjuntos de los acuerdos, siete borradores de protocolos y dos borradores sobre los acuerdos en materia de garantías de seguridad y de cese al fuego y hostilidades. El desarrollo de los informes

conjuntos contó con mesas de participación ciudadana, espacios de reunión de organizaciones de la sociedad civil, que se acercaron con el ánimo de mostrar sus necesidades, sus propuestas y su postura frente al Acuerdo Final, incluyó también académicos y personalidades internacionales que relataron sus experiencias en relación con procesos de justicia transicional en otros países. Estos documentos son piezas claves para reconstruir el proceso de elaboración de los diálogos, puesto que en ellas se pueden ver las necesidades, las posturas y la participación de las víctimas del conflicto, según su propia lectura del conflicto y de la paz, de acuerdo con los enfoques diferenciales en materia de pueblos indígenas y afrodescendientes, de la mujer y de la comunidad LGBTI, los que serán objeto de estudio en el capítulo tercero para comprender la correlación de sus luchas históricas de resistencia en la constitución de una paz desde abajo.

El estudio de la inclusión, el reconocimiento o el rechazo de un enfoque material pluralista que integre la voz de las personas del conflicto, atendiendo a una comprensión de los daños históricos, sociales, económicos y culturales que la violencia dejó sobre las poblaciones abordadas en el Acuerdo de la Habana obedece a los elementos necesarios que toda reconciliación social requiere, de acuerdo con Martha Nussbaum (2016) un proceso de reconciliación debe tener como punto de partida la elaboración de una política de justicia y verdad, para lo cual se requiere la participación de todos los actores del conflicto, de sus víctimas, y de la sociedad, puesto que solo así se construyen procesos de desarrollo humano, fundamento de un nuevo pacto social en el que se determinará el futuro de la sociedad colombiana:

Al mismo tiempo, una política de la reconciliación debe ser una política del desarrollo humano. Me han impresionado profundamente los valientes experimentos económicos observados en mi reciente visita a Medellín, donde descubrí que lo que escribo —sobre la búsqueda de las “capacidades humanas”— se estaba convirtiendo en una esperanza material auténtica para muchas personas afligidas por la pobreza. Estos esfuerzos para la creación de oportunidades e inclusión deben continuar, puesto que ningún compacto social puede permanecer mientras las personas

sean conscientes de las grandes desigualdades de riqueza y oportunidad. (Nussbaum, 2016, p. 19)

Desde esta perspectiva de desarrollo humano y de procesos que anulen las desigualdades sociales, integrando una visión pluralista de participación en el proceso de paz, opina Eduardo Rueda Barrera (2016) que, atendiendo a los orígenes y las continuidades del conflicto sobre el desarrollo de la violencia en Colombia, se ha ocasionado una discriminación social legitimada por la formación de la elite colombiana desde los tiempos de la Colonia hasta la Constitución de 1991, en la cual, por primera vez, se reconoce el principio de diversidad cultural y étnica como manifestación del pluralismo jurídico colombiano. Sin embargo, la continuidad de la violencia fortaleció estos procesos de discriminación cultural, impidiendo la formación de la paz:

El espectro de la guerra que se posó sobre el país, y que no se desvaneció por más de medio siglo, tuvo siempre el signo de la exclusión. Bien entre quienes luchaban por superarla, aunque quedaran en su camino víctimas innumerables, bien entre los que luchaban por mantenerla, usando para ello el horror, la exclusión constituyó la clave hermenéutica de la guerra. El Estado, débil en legitimidad y capacidad de acción, no pudo desactivar, a través de medidas redistributivas, los motivos de los primeros, ni a través de la educación pública y la moderación activa de un pacto social respetuoso de la autonomía y la igualdad, atemperar la codicia de los segundos. A veces, incluso, más bien fue el servidor de estos últimos. Los motivos nobles de los primeros se transformaron, en el camino de la guerra, en justificaciones para la infamia. La codicia de los segundos mostró su rostro más oscuro cuando quiso justificarse en el orden y la seguridad. Ni orden, seguridad o justicia social justificarían jamás las millones de víctimas que ha dejado la guerra. En la raíz de esta violencia parece encontrarse, pues, la debilidad del Estado —que nunca pudo encaminar productivamente, por vía del Derecho y la política pública, los reclamos de numerosos sectores sociales, ni domesticar la incivildad de los poderosos— y la débil apropiación de identidades ciudadanas entre los colombianos. (Rueda, 2016, p. 46)

Esta deuda pendiente de eliminación de las desigualdades sociales, a pesar de su instauración en la Constitución de 1991, que tiene un referente continuo de los efectos y de la acción del conflicto interno en Colombia, es reiterada por María Luisa Rodríguez Peñaranda (2016):

El fin del conflicto armado debe significar el inmediato retorno de los pueblos indígenas y afros a sus tierras y el control real de sus recursos. Pero quizá el mayor desafío de todas y todos será dejar atrás la cultura del pensamiento único: unanimista y homogeneizador del siglo xx, que cree que solo existe una única manera de vivir y por tanto las demás formas de vida deben ser perseguidas y anuladas. (Rodríguez, p. 72)

Esta postura de repensar la construcción social y cultural de la guerra frente a la exclusión y el rechazo social, es reiterado varios investigadores y se ha convertido en un referente de análisis para los actores armados. Es el caso de Medina (2016) quien afirma que la guerra en la sociedad colombiana ha originado procesos de contrarrevolución cultural en los que el rechazo a ciertos sectores sociales es tomado como un componente “normal” en la comunicación y el intercambio social, al afirmar una sociedad, una economía y una cultura unánime:

Aquella frase de escolar impulsivo: “Te rompo la cara, marica” pudo presentarse como una muestra de elocuencia espontánea y no como una amenaza o un insulto. Esas ocurrencias no deben verse como piedrecillas de un anecdotario costumbrista que acabaría cubriéndolas bajo velos de simpatía. Forman parte de un fenómeno orgánico que he propuesto estudiar bajo la categoría de una contrarrevolución cultural. (Medina, 2016, p. 75)

Este elemento en torno a la cultura, a los enfoques diferenciales, a la situación de nuestros indígenas, negros, mujeres y la comunidad LGBTI, por no alargar más la lista de las organizaciones y los movimientos que requieren un trato diferencial y un reconocimiento propio de reparación y reconstrucción del tejido social para consolidar procesos de reconciliación que persigan el desarrollo humano, como lo menciona Nusbaum (2016), son objeto de estudio en la participación y la

integración de sus necesidades al acuerdo, en la relación de la violencia y la discriminación. Esto se propone con el interés de determinar si el gobierno colombiano y las Farc-EP, reiteran la necesidad de luchar contra una contrarrevolución cultural como lo menciona Medina (2016), o si se trata simplemente de un discurso mediante el cual se construyen procesos de participación aparente, como son las mesas de participación ciudadana, sin asumir las propuestas que varios líderes han presentado con el fin de articular un acuerdo que asuma la cultura y la exclusión como uno de los puntos de partida para la transformación social, y no siga quedando como un discurso político y jurídico como fue el caso de la Constitución de 1991.

Análisis de los trabajos previos y del contenido del acuerdo final propuesto para el plebiscito del 02 de octubre de 2016

El Borrador Conjunto de Política de desarrollo agrario integral elaborado el 06 de junio de 2014, en este se propuso la necesidad de construir condiciones que condujeran al bienestar de la población rural como una vía para mantener la paz de manera duradera y estable, tal como se titularía el Acuerdo final. Para ello se define el enfoque territorial como: “*Enfoque territorial*: Busca reconocer y tener en cuenta necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, comunidades rurales, y garantizar la sostenibilidad socio-ambiental” (Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc-EP, 2015).

Los principios de esta acción son la transformación estructural del campo, el bienestar y el buen vivir, la diversidad étnica y cultural, la priorización del desarrollo integral de las mujeres, los niños y los ancianos, el restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento, la regularización de la propiedad, la presencia del estado y la participación de las comunidades, entre otros.

Cabe resaltar la propuesta de las Farc-EP de incluir el principio de soberanía alimentaria, como protección a la población campesina, en el sistema de seguridad, cuyo objeto es reconocer el derecho a la alimentación sana y la erradicación del hambre.

Este borrador busca democratizar la propiedad a partir de la restitución de la tierra, ya sea por procesos judiciales a favor de la nación, o por medio de expropiaciones, donaciones, tierras inexploradas, entre otras. Para ello, junto con la mejora en los procesos de producción y en la construcción de desarrollo integral de la población, el gobierno nacional debe crear mecanismos alternativos de solución de conflictos que permitan acercarse a esta finalidad. También se plantea la delimitación de la frontera agrícola, con el fin de obtener una protección especial.

El Borrador Conjunto sobre Participación política con fecha del 16 de noviembre de 2013 resalta la necesidad de ampliar la democracia para constituir las bases de la formación de la paz, define la paz como un camino de construcción social que conduce a la justicia y a la reconciliación, por lo que integran a las organizaciones y los movimientos sociales a la participación ciudadana para el desarrollo democrático en la firma del acuerdo final. Se expresa como necesidad institucionalizar y practicar el pluralismo político en la conformación de partidos y movimientos políticos, productos de la población desmovilizada y reinsertada a la población civil después de la dejación de armas. Afianza la reflexión sobre la necesidad de construir procesos educativos que persigan la tolerancia y la eliminación de la estigmatización, para tener un efecto político en el sistema electoral.

El borrador dedica un aparte a la protesta social como derecho y justifica la importancia de anular las sanciones que la protesta ocasiona, argumentando la participación política que reside en esta. Ubica las garantías de seguridad que se requieren para construir la paz y que deben quedar en el acuerdo final, respecto a la formación y la participación de partidos y movimientos políticos. Así mismo, reconoce la necesidad de construir escenarios de participación comunitaria en radio y televisión, con el fin de crear condiciones para que las organizaciones alzadas en armas se transformen en partidos políticos, para que sus proyectos sean alternativas de poder. Al finalizar, dedican un párrafo para resaltar la necesidad de rechazar la discriminación contra la mujer en la participación política.

El Borrador Conjunto sobre la Solución al problema de las drogas ilícitas del 16 de mayo de 2015 señala la pobreza que ocasionó sobre la población el cultivo de la coca y de la marihuana, por la ausencia

de cultivos alternativos que aseguraran el desarrollo del campo. Por esto, para propiciar una paz estable y duradera, este borrador propone buscar la eliminación de la producción y comercialización de la droga, que va acompañada de una nueva perspectiva en su producción y en el consumo. El borrador plantea estrategias para lograr la erradicación de los cultivos y el fomento de procesos sanitarios y educativos que ataquen el consumo de drogas ilícitas. Las partes consideraron que esta política antidroga debía tener como enfoque principal la protección de los derechos humanos, incluyendo el enfoque de género. Se incluye el reconocimiento de los usos ancestrales de territorios específicos, y propiciar la participación de las comunidades en la creación y el diseño de estos programas.

El Borrador conjunto del Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto del 15 de diciembre de 2015 articula tres elementos en la materia: la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y la Jurisdicción Especial para la Paz, que hace parte del Sistema Integral y las obligaciones en materia de Derechos Humanos. Para ello, propone reconocer a las víctimas en su condición de víctima y de ciudadanos con derechos como punto de partida para su reparación y la satisfacción de sus necesidades. Se añade la participación de las víctimas, como posibilidad de abrirse a la justicia transicional, asegurando la no repetición. En materia de reparación, se alude a la perspectiva de género y al enfoque territorial como elementos articuladores de la reparación integral de las víctimas.

Dentro de estos compromisos se incluyen trascendentales acuerdos como la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto; la Jurisdicción Especial para la Paz y las medidas específicas de reparación. Todos estos componentes se han articulado dentro de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, al que se vinculan también medidas de no repetición, precisando que sobre este último tema, aparte de la implementación coordinada de todas las anteriores medidas y mecanismos, así como en general de todos los puntos

del Acuerdo Final se implementarán medidas adicionales que se acordarán en el marco del Punto 3 – “Fin del Conflicto” de la Agenda del Acuerdo General. (Gobierno de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc-EP, 2015)

El Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivas y dejación de las armas, entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP, fechado el 23 de junio de 2016 estructura, en un desarrollo político y técnico, el cese al fuego entre las partes, la dejación de armas y el activismo por fuera de la violencia, cuyo límite temporal es de 180 días tras la firma del acuerdo final. Se determina la constitución técnica del proceso de la dejación y entrega de armas a la ONU. Para ello, se aprueba el temario que se desarrollará de manera técnica en siete protocolos: 1. Introducción del acuerdo de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (CFHBD) y dejación de armas (DA), 2. Protocolo de reglas que rigen el cese al fuego y dejación de las armas (DA), 3. Despliegue del mecanismo de monitoreo y verificación, 4. Dispositivos en el terreno y en las zonas, 5. Seguridad para los integrantes del mecanismo de monitoreo y verificación, 6. Logística y 7. Dejación de armas (DA).

Los anteriores trabajos previos expresan la articulación de un proceso de reconciliación que asumirá un proyecto dividido en cinco fases, la reparación de una clase campesina, cuyo propósito de desarrollo radica en la modernización del campo; la eliminación de la brecha entre ciudad y campo; la erradicación del hambre y la participación campesina en la erradicación de cultivos ilícitos. Así mismo, se insertó el futuro de la acción política de las guerrillas sin armas y sin violencia, migrando hacia un movimiento, una organización o un partido político, para lo cual se acordaron garantías de seguridad y elementos que les permitieran llegar al Congreso, eliminando el requisito del umbral electoral. Se elaboró un borrador de lo que sería la construcción de un modelo de justicia transicional que articule verdad y justicia, así como también la construcción técnica de la dejación de armas, lo que se consigna en un informe de “esclarecimiento de la verdad” sobre las causa del conflicto.

En materia de enfoques diferenciales, el resultado no fue muy favorable, a pesar de haber denominado la totalidad del Acuerdo como uno

que asumió el enfoque diferencial de género, la protección de la mujer simplemente se ubicó con un instrumento discursivo en los informes conjuntos, donde en la parte final se incluyó la frase: “Este acuerdo tendrá en cuenta el enfoque de género en su aplicación”, pero no se detalló nada específico sobre la materia. En los borradores, la situación no fue muy diferente, en el primero solamente se habla de tener en cuenta el principio de la diversidad territorial y del enfoque territorial en materia de reforma agraria.

En el segundo borrador, se describió el rechazo a la discriminación de la mujer en la participación política. No obstante, este borrador es relevante en la medida que en el punto dos se abre la posibilidad de participación de la paz desde abajo por las comunidades y organizaciones en lo que serían las mesas de participación, información que para un análisis detallado se articulará en el tercer capítulo. El tercer borrador menciona la aplicación del enfoque de género en la aplicación del acuerdo, y el cuarto borrador reitera este enfoque y agrega el enfoque territorial en materia de víctimas.

Respecto a las comunidades indígenas, estas se mencionaron en el primer borrador bajo el principio de diversidad étnica y cultural y en el tercer borrador, en relación con cultivos ilícitos. En estos documentos, se determinó la protección de los territorios con usos ancestrales de plantas específicas, lo que favorecería a los pueblos indígenas. En los otros borradores no se hizo alusión a los pueblos indígenas. También se mencionó el derecho a la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas en el informe conjunto uno y dos. Pero no se desarrollaron elementos específicos que pudieran determinar de qué trataría o qué incluiría este enfoque en la implementación del acuerdo.

En materia de pueblos afrodescendientes, se ubicó una protección especial en el informe conjunto uno y dos y en el primer borrador, al hablar de la necesidad de integrar el principio de diversidad étnica y cultural en la reforma agraria y en la participación política. Pero tampoco se hizo un análisis específico de lo que requiere la protección de los derechos de estos pueblos en un acuerdo de paz.

La comunidad LGBTI no fue mencionada en los informes conjuntos, ni en los borradores. Si se comprende su relación con la construcción de la categoría género y lo que ello implica, puede decirse que

se incluyeron cada vez que en el acuerdo se dijo: “Este punto o este Acuerdo tendrá en cuenta en su aplicación la perspectiva de género”, pero en ninguno de sus apartes fueron mencionados, a excepción de las recurrentes invitaciones que se les hizo por varias organizaciones de la sociedad para participar en los Foros sobre los puntos uno y dos.

Este análisis permite comprender los artículos de opinión de académicos y expertos que expresan la falta de inclusión de los aportes y las propuestas de la sociedad colombiana como es el caso de Javier Darío Restrepo que, en su revisión sobre los borradores de la Habana, afirma:

Los borradores no mencionan a los trabajadores asalariados, tampoco a la inmensa mayoría de trabajadores del sector informal de las ciudades, ni a los sindicatos o a los movimientos urbanos o rurales. [...] El único sector social a nombre del cual hablan las Farc-EP, es una retaguardia campesina colona, pobre, cocalera y marginal. Los tonos borrosos de los acuerdos... La totalidad de los acuerdos compromete al Estado con comunidades selectas, aquellas que resulten de la combinación de cuatro criterios de focalización: pobreza, algidez del conflicto armado, precariedad institucional local y presencia de cultivos de uso ilícito. Muy poco —por no decir casi nada de lo firmado— se apoya, invoca o resuelve emprender un fortalecimiento de las capacidades de implementación de políticas por los gobiernos territoriales, municipios y departamentos, así como por asociaciones entre estos. El “enfoque territorial y diferencial” de los diagnósticos y la implementación de los acuerdos se reitera de manera sistemática. [...] La ventaja de esta ausencia para el gobierno nacional es el manejo general de la implementación de lo que sigue desde prácticas controladas por la presidencia. (Restrepo, 2016, pp. 85-86)

En el mismo sentido, Carolina Botero Cabrera llama a pronunciarse por un “Sí a la paz” en la paradoja de un acuerdo que tiene un enfoque de género pero que en su construcción solo cuenta con una mujer, lo que indica una falta de diversidad, que es necesaria para construir la paz:

En el grupo de 18 personas en La Habana tan solo hay una mujer. Con un par de excepciones es un grupo de hombres blancos

y maduros. Sabemos que los acuerdos se construyeron entre muchas personas, pero no soy la primera en decir que faltó diversidad. Esta crítica en todo caso no debe ocultar, incluso debería resaltar, que es uno de los pocos —sino el único— acuerdo de paz que incluye como eje transversal el tema de género y que esto sucedió esencialmente por presión de la sociedad civil. El reto: apostar por construir la paz, las políticas públicas, la democracia con toda la sociedad. Este “tema pendiente” es importante para evitar que volvamos a la guerra. Contar con más mujeres, homosexuales, jóvenes, poblaciones afro, indígena, campesina, todos los gremios, etcétera, es necesario. Debemos identificar los temas que importan y hacer un ejercicio de participación ciudadana donde hagamos oír nuestras voces. Las posiciones de poder también deben reflejar esa diversidad. Se requiere un compromiso activo para visibilizarla. (Botero, 2016, p. 134)

Estos análisis del Acuerdo presentados para firmar el plebiscito permiten complementar lo que hasta aquí se ha observado en la lectura y la interpretación de la elaboración del Acuerdo, el enfoque diferencial, la diversidad, la identidad cultural y étnica continua siendo un problema sin resolver, que es agravado por la guerra, lo que requiere un tratamiento especial, de un lugar en el Acuerdo en el que sea posible enunciar los elementos de políticas de desarrollo humano tendientes a una “paz estable y duradera”. Es preciso resaltar que esto no se debió a la falta de interés o de participación de estos pueblos, organizaciones o movimientos, puesto que sus iniciativas y propuestas por conseguir la paz se han reflejado a lo largo de su historia de resistencia en Colombia y en su contribución en los foros de participación ciudadana, donde se han elaborado los elementos necesarios que una paz desde abajo debe contener al precisarla como derecho. El siguiente capítulo se ocupa de este problema.

