

Resumen del Acuerdo de Paz

Presentación

El documento firmado el 26 de septiembre es ante todo un acuerdo por el cual las FARC renuncian a su proyecto, esbozado desde 1962, de llegar al poder por medio de las armas, y aceptan seguir las reglas de la democracia colombiana para buscar sus objetivos políticos.

El gobierno, por su parte, renuncia a imponer a los rebeldes los castigos definidos por la ley penal para sus delitos políticos, conexos o de otro tipo, y se transa por un conjunto de sanciones que permita a los miembros de las FARC actuar legalmente en política: sanciones breves y que no impliquen, por regla general, la pérdida de los derechos políticos para los dirigentes de la guerrilla.

En este sentido, el éxito del acuerdo está dado por el fin de las FARC como organización armada y su transformación en un partido que se somete a las normas legales y que se beneficia de algunos apoyos especiales para actuar.

En el contexto legal internacional actual, es imposible ofrecer a los miembros de las FARC una amnistía tan amplia como la que se dio al M-19: es preciso mostrar a la comunidad internacional que los delitos de guerra y de lesa humanidad no quedaron impunes y que los derechos de las víctimas a la justicia quedan satisfechos, al menos en algún grado aceptable, para evitar el riesgo de que el acuerdo sea demandado con éxito ante la Corte Penal Internacional y otras instancias. Esto lleva al sistema de justicia “transicional” que se describe más adelante, y a la búsqueda de una refrendación ciudadana del acuerdo: si el sistema tiene la sanción de los electores, se puede argumentar que cuenta en principio con la aceptación de las víctimas.

Dados los antecedentes de violencia contra la Unión Patriótica, el partido creado por las FARC en 1985, en medio de una negociación anterior de paz, y miles de cuyos miembros fueron asesinados en los años siguientes, el acuerdo se esfuerza por establecer mecanismos para garantizar la

seguridad de los guerrilleros que se desarmen y de los miembros del nuevo partido político.

Por último, aunque el acuerdo parte de la idea de que la negociación es para lograr el abandono de las armas y el fin del conflicto armado, y de que la transformación que el país requiera debe ser el resultado de la confrontación política pacífica dentro de las reglas democráticas, aborda dos temas especiales por la relación muy estrecha que han tenido con el conflicto armado en las últimas décadas: el problema de la tierra y el del tráfico de drogas.

La renuncia a la lucha armada y la participación en la política democrática

El acuerdo establece que, en un máximo de 180 días a partir de su entrada en vigencia, las FARC entregará las armas y buscará promover sus ideas mediante la participación electoral y el debate democrático. Esto requiere.

1. La entrega de todas las armas de las FARC a representantes de las Naciones Unidas.
2. La definición de la condición penal de los guerrilleros, mediante una ley de amnistía, cuyos elementos centrales se resumen más adelante.
3. La formación de un nuevo partido político. Este partido contará con algunas condiciones favorables para su acción
 - a. Entre 2018 y 2026 tendrá un mínimo de 5 senadores y 5 representantes, no importa qué proporción de votantes lo favorezcan. Si los votos recibidos permiten un número mayor de elegidos, esto no se tendrá en cuenta. Además, se crearán 16 circunscripciones temporales, vigentes durante los mismos años, para la Cámara de Representantes, en zonas donde el conflicto fue más fuerte. Como en estas zonas las FARC tuvieron influencia notable, es posible que puedan aprovechar estos antecedentes para tener una representación proporcional elevada, pero otros

movimientos pueden competir por estas curules, siempre que no participen en la circunscripción regional ordinaria. Esto quiere decir que normalmente los partidos tradicionales (liberales, conservadores, bloque democrático, cambio radical= no pueden participar, a menos que se camuflen en alianzas nuevas). Los electores en estas circunscripciones tendrán un derecho doble a elegir y el único partido que podría participar en ambas circunscripciones, parece, sería el nuevo partido.

- b. El nuevo partido sólo podrá funcionar después de que se haya concluido el desarme de las FARC. Durante el período de entrega de las armas las FARC no podrán actuar en política. Como hay temores de que no tenga un apoyo popular muy alto, entre 2018 y 2026 no se requerirá, para que conserve su personería jurídica, que pase el umbral electoral requerido a los demás partidos. Y durante estos años tendrá un tratamiento favorable para garantizarse acceso a medios de comunicación y recursos económicos para su funcionamiento: recibirá al menos el 10% del subsidio estatal a los partidos políticos.
- c. El acuerdo incluye un amplio abanico de reglas y organismos que buscan garantizar la seguridad de los antiguos guerrilleros y de los miembros del nuevo partido.
- d. El acuerdo incluye una serie de compromisos orientados a hacer más equitativo el sistema de representación política y más fácil el ejercicio político de los partidos menores y de oposición. Entre las principales medidas a las que se compromete el estado es la adopción de un nuevo estatuto de la oposición, la reforma electoral, la adopción de mecanismos y tribunales para reducir el fraude en los sitios de mayor riesgo.

Amnistía y Justicia

El acuerdo busca encontrar un punto medio entre la exigencia de castigo a los miembros de las FARC, reforzadas por nuevos compromisos internacionales, y la necesidad de conceder una amnistía amplia a cambio de la renuncia a la lucha armada. Para ello se apoya en los recientes argumentos acerca de la “justicia transicional” y busca satisfacer las exigencias mínimas que se prevén en los organismos y cortes internacionales, que reiteran la necesidad de dar a las víctimas de la guerra o el conflicto una satisfacción mínima en tres campos: que sepan que ocurrió (verdad), que haya un castigo mínimo aceptable (justicia) y que haya formas de compensación, moral o material, para las víctimas (reparación). En este caso, el acuerdo admite –y este es un elemento muy importante de su estructura y su lenguaje- que en el caso colombiano las personas fueron víctimas tanto de la guerrilla como del Estado y de los organismos paramilitares, promovidos por civiles para enfrentar a la guerrilla pero frecuentemente apoyados por miembros o agentes del gobierno. Así, cuando la guerrilla rechaza el uso de la fuerza para imponer las ideas políticas o pide el castigo a los victimarios, puede dirigirse ante todo a los paramilitares o a los agentes del estado que cometieron delitos, aunque lo que censure pueda haber sido hecho también por la guerrilla. Muchos de los textos del acuerdo están orientados a mostrar que no se cae en las causales señaladas por las Cortes Internacionales para controvertir las amnistías aprobadas en acuerdos previos de paz en otros países.

En concreto, los acuerdos establecen:

1. Habrá una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de 11 personas, que funcionará por tres años, oirá en forma pública las declaraciones de los responsables de los hechos y hará un informe.
2. Habrá una Jurisdicción Especial, cuyo tribunal más alto estará compuesto por 24 magistrados, 6 de ellos extranjeros, para juzgar a los responsables por hechos relacionados con el conflicto. Estará apoyada por una Unidad de Investigación y Acusación, una especie

de Fiscalía para la Jurisdicción Especial. Habrá amnistía plena por los delitos políticos y conexos, según lo determine la Ley que apruebe el congreso tan pronto se refrende el plebiscito, y que en el proyecto anexo a los acuerdos amplía las definiciones actuales de conexidad. Pero no habrá amnistía para los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra. En general se adoptan las definiciones normales sobre estos delitos, que incluyen el secuestro, el reclutamiento de menores, la toma de rehenes, las acciones militares contra objetivos civiles, la tortura, la violencia sexual, la desaparición forzosa, etc., pero los textos abren el campo a posibles controversias, sobre todo por la sugerencia reiterada, aplicada en el texto ante todo al narcotráfico, de que los delitos cometidos para obtener recursos para la guerra son por definición conexos. Algunos podrán intentar ampliar esta definición al secuestro extorsivo y no sólo, como ya se dice en el acuerdo, a la captura de combatientes en “acciones militares”, que probablemente incluye la captura de rehenes militares en una “emboscada”. Seguramente se presentarán controversias sobre acciones que están orientadas por una lógica militar, pero no tienen en cuenta razonablemente el riesgo alto a civiles, como el uso de cilindros bombas, el minado de vías usadas por las comunidades, etc.

3. Los delitos de lesa humanidad y de guerra tendrán diferentes tipos de sanción. Esta será aplicada por el sistema de justicia transicional siempre que el acusado haya hecho una declaración verdadera de los hechos, es decir, haya contribuido sin reticencias al establecimiento de la verdad para las víctimas. Las sanciones del sistema de la jurisdicción especial de paz (JEP) consisten en restricciones temporales a la libertad de movimiento (una especie de “libertad condicional” dentro de un área limitada donde realicen sus tareas sociales) a las que se suman obligaciones de trabajo comunitario o social o de apoyo a los objetivos del acuerdo, como el desminado (o para decirlo en el lenguaje piadoso que adopta a veces el acuerdo, a “la limpieza y descontaminación de municiones sin explotar”) o la

siembra de cultivos normales. Las personas sancionadas por la JEP en los casos a. y b. siguientes no pierden sus derechos políticos y este es un punto central en la aplicación de los acuerdos.

- a. Si la participación en esos delitos fue secundaria o en obediencia de órdenes del mando guerrillero (o militar), habrá una sanción de 2 a 5 años. (Esto podría incluir, por ejemplo, a los miembros de un grupo que hizo un secuestro o mantuvo vigilados a los secuestrados).
 - b. Si la participación en estos delitos es directa o decisoria, la sanción es de 5 a 8 años.
 - c. En los casos en que se pruebe que no hubo una declaración oportuna de verdad (reconocimiento “tardío”), la duración de la sanción es igual, pero se considera que es una sanción ordinaria y pueden incluir “privaciones efectivas de la libertad”, es decir cárcel o prisión y los condenados parece que pierden sus derechos políticos mientras cumplen la pena.
4. Para los delitos de lesa humanidad y de guerra en los que no haya reconocimiento y “verdad” las penas pueden ir de 15 a 20 años de prisión. Las implicaciones de esto pueden ser fuertes: el acusado pierde los beneficios económicos, los derechos políticos y la garantía de no extradición que se aplica a todos los sancionados por la Justicia Transicional.
5. La Justicia Transicional puede ser aplicada, además de los guerrilleros y los militares –dentro de la ficción adoptada sobre los agentes del “conflicto armado interno”-a terceros, como a particulares que hayan intervenido conformando o financiando grupos de justicia privada o paramilitares y que no se hayan sometido a las leyes de Justicia y Paz. En estos casos, dado que podría llevar a una acción contra un número muy amplio de personas, muchas de ellas con poder económico o social alto, se restringe la responsabilidad a los que hubieran sido determinantes en las acciones ilegales u organizadores de esos grupos; se excluye, por lo tanto, a los propietarios o empresarios rurales, por ejemplo,

que pagaron a esas organizaciones como respuesta a amenazas de éstas. Esto, que puede llevar a controversias complejas para probarlo, deja confusa la situación de la mayoría de los contribuyentes, que usualmente estaban amenazados por la guerrilla, no participaban en la organización de los grupos, pero los veían con algo de simpatía, incluso si censuraban sus excesos. Sin embargo, es poco probable que el sistema de justicia se mueva contra ellos, excepto en casos muy especiales.

6. Para los casos de personas ya condenadas (lo que es aplicable a guerrilleros ya condenados o a militares sancionados por “falsos positivos” o desapariciones, por ejemplo), el interesado puede pedir la revisión de su caso por la JEP. Esto es también aplicable a civiles condenados por apoyo a organizaciones armadas privadas. En estos casos, parece que sólo es posible una reducción de la pena actual.
7. Para la determinación de responsabilidades, se acepta que en principio los comandantes de las FARC presenten la lista de los miembros y los hechos de los que se hacen responsables. Esto puede servir para evitar incongruencias, o que en una nueva declaración “personal” salgan a luz hechos que incriminen a alguien por algo que no dijo, y podría llevar a que sólo se tengan en cuenta los hechos que los dirigentes de las FARC quieran presentar. Sin embargo, se requiere que esta información se confirme mediante una presentación personal y esto puede llevar a un sistema que cumpla mejor con la intención de que las víctimas de las FARC reciban información verdadera de lo que pasó con sus deudos.
8. Dada la importancia que se da a la lucha contra los grupos paramilitares, se crea una “Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y para la persecución de las conductas criminales que

amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.”

Reforma agraria integral

El acuerdo, que acepta la argumentación convencional y muy discutible de que el conflicto armado está en gran parte provocado por el problema de la tierra, establece el compromiso del gobierno de poner en marcha un programa de reforma agraria integral. En la práctica, es una propuesta más bien moderada, menos ambiciosa que la reforma agraria aprobada en 1967, que se concentra en la distribución de tierras en el dominio público y en el desarrollo de programas complementarios de desarrollo rural. Incluye fundamentalmente.

1. Usar el fondo de tierras, conformado por las propiedades que han revertido al Estado por diferentes tipos de extinción de dominio (delitos, ilegalidades en su adquisición, ausencia de explotación por el período mínimo legal), para conformar fincas campesinas. El acuerdo habla de que hay 3 millones de hectáreas disponibles, lo que es dudoso, pues muchas se encuentran en medio de largos y difíciles procesos. A esto se añadirían, como ya es posible, expropiaciones y compras, áreas recortadas a las zonas de reserva natural y por supuesto los baldíos en zonas aptas para cultivos campesinos.
2. Dar subsidio o crédito para la adquisición de propiedades campesinas por compra. (En este aspecto, el país ha sido totalmente discriminatorio: dio, a partir de 1991, más de un millón de subsidios para la compra de viviendas para sectores populares urbanos y no puso en práctica real, aunque lo aprobó, un sistema similar para conformar propiedades campesinas. Si en los próximos cinco años se logran crear, con un subsidio parcial (el acuerdo habla de “subsidio integral”) , 100.000 fincas de 10 has promedio, esto requeriría 1 millón de hectáreas y recursos muy inferiores a los empleados en el programa de vivienda

gratuita, y esto podrían crear la base para un nuevo lanzamiento de la economía campesina en Colombia).

3. Expedir títulos plenos de propiedad a 7 millones de hectáreas que son hoy, según cifras imprecisas, posesiones informales.
4. Hacer un buen catastro rural. Esto, que está aprobado en la ley hace al menos 150 años, busca al mismo tiempo formalizar los títulos rurales y ser base para un buen sistema de impuesto predial rural, con impuestos más progresivos que los actuales (Hoy el predial tiene progresividad entre el 4 y el 10 por mil).
5. Cerrar la frontera agraria. (También en este caso la ley, desde hace más de 20 años, decretó su cierre).
6. Poner en marcha programas complementarios como los que se promovieron siempre en las leyes anteriores de reforma agraria y han hecho parte de la retórica y de los proyectos de desarrollo de casi todos los gobiernos a partir de 1958: crédito, mercadeo, infraestructura, educación, salud, asistencia técnica, alimentación apropiada, etc. (Como lo subrayó Álvaro Gómez Hurtado para frenar la distribución de tierras, la reforma agraria no podía limitarse a dar tierra: tenía que incluir todos estos aspectos)
7. Los acuerdos agrarios pueden crear grandes expectativas en relación con la aplicación local de los diversos planes de desarrollo convenidos, y en particular dudas sobre las normas vigentes en las ZDR (zonas de reserva campesinas) y en las zonas donde apliquen los planes de acción local o regional y sobre los poderes de las comunidades y de los organismos creados para tomar decisiones obligatorias. En general, parece que los acuerdos no crean condiciones nuevas de aplicación de la ley en estos sitios, y la aplicación de los diversos planes dependerá de las reglas legales generales: aunque la consulta a las comunidades se menciona en muchos casos, no parece tener el efecto de la consulta a las comunidades establecida en relación, por ejemplo, con proyectos de minería en zonas indígenas. El punto en el que adquiere mayor peso es en la substitución de cultivos ilícitos,

pero aún en ese caso la opinión de los consultados no es de cumplimiento obligatorio.

El narcotráfico

El acuerdo, en textos llenos de eufemismos, establece el compromiso de las FARC de contribuir “de manera efectiva” y de diferentes formas para la solución definitiva a este problema, pero no hay compromisos específicos ni obligaciones claras de dar información sobre procesamiento o comercialización.

El gobierno se compromete a “poner en marcha” “políticas y programas” para enfrentar corrupción producida por droga, etc.”. Entre otras cosas se compromete a la persecución por el gobierno del narcotráfico (109), el lavado de activos, control de insumos, extinción de dominio (“nueva estrategia de política criminal” que incluye “articular instancias”, un uso más “eficiente de los recursos”, formulación de “nuevo estatuto” contra el lavado y el control de la importación y comercialización de insumos para la producción de drogas”.

Lo fundamental, que simplemente reitera las políticas actuales, es el compromiso de tratar el consumo como un asunto de salud, lo que ya está aceptado en términos generales en el país, y erradicar los cultivos en forma voluntaria, aunque si esto no se logra o las comunidades se oponen, podrá haber erradicación manual. Los cultivadores campesinos no serán castigados penalmente, lo que de hecho ya ocurre y es parte de cualquier política sensata contra la droga, que debe centrarse en la represión del tráfico y del procesamiento.

Compromisos varios

Los acuerdos incluyen decenas de compromisos menores sobre diferentes aspectos de la acción pública. En particular, vale la pena destacar que muestran una confianza muy alta en la eficacia de la ley y la constitución, en la capacidad de las burocracias estatales, en el impacto de

un lenguaje incluyente y políticamente correcto, todo lo cual puede considerarse, a la luz de la historia de las FARC, como una señal clara de su incorporación en la lógica y la retórica de la acción política colombiana. Por otra parte, resulta clara la importancia que dan los acuerdos a la formulación de planes de diverso alcance y contenido. Hay planes decenales, cuatrienales, anuales, nacionales, locales, regionales, relativos muy diferentes aspectos. En total, identifiqué al menos 32 planes pactados, la mayoría de los cuales requieren comisiones, equipos, instituciones nuevas, instancias diversas para su formulación y aplicación. ¡Bienvenidos a la democracia, al papeleo y a la burocracia!

La vigencia legal y constitucional del acuerdo

El acuerdo incluía normas fuertes para garantizar su eficacia legal: la de que se firmaría como un Acuerdo Especial a la luz de los Convenios de Ginebra (p. 176 y 249: la interpretación del efecto de esto parece excesiva), para que su contenido hiciera parte del llamado “bloque de constitucionalidad”, la que pactaba una reforma constitucional para incluir el acuerdo “íntegramente” en la constitución y la que señalaba que si era refrendado con al menos un 13% del censo electoral votando por el sí, se volvería parte del orden legal mediante una ley aprobatoria votada en conjunto y con un control único constitucional.

La sentencia de la Corte, que definió que la refrendación popular del acuerdo mediante el plebiscito tiene un valor político, que los contenidos del acuerdo no se incorporan al orden legal en forma automática, que el plebiscito no tiene capacidad para modificar la constitución y que obliga exclusivamente al Presidente de la República, abre nuevas posibilidades para su desarrollo: según esto, el Congreso podrá modular –aunque sin violar el espíritu del mandato político popular- los acuerdos, incluso modificando algunas reglas establecidas, si considera que son contrarias a la constitución o son inconvenientes o injustas.

En el supuesto de que el acuerdo no sea refrendado, el impacto legal más grave parece ser la caída del Acto Legislativo para la Paz, de 2016. En estas condiciones, aunque legalmente el presidente podría firmar un nuevo acuerdo, si las FARC están dispuestas a reiniciar negociaciones en forma inmediata para renunciar a mucho de lo conquistado, los mecanismos legales para ponerlo en práctica volverían a la norma usual, al quedar sin vigencia el sistema de trámite rápido de leyes y reformas constitucionales, los poderes especiales al presidente, etc. Esto haría imposible toda negociación en el resto del actual período presidencial y convertiría las elecciones de 2018 en un nuevo plebiscito sobre las reglas para una nueva negociación futura.

El desarrollo práctico de los compromisos

Aunque la minuciosa definición de centenares de compromisos y de muchos detalles de procedimiento se hizo probablemente para garantizar al máximo el cumplimiento de parte y parte, todo estará sometido a la normal rutina del sistema administrativo público. Sin embargo, lo fundamental es el abandono por las FARC de la lucha armada y la contraprestación central es la amnistía para los delitos políticos y conexos y las penas alternativas para los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Esto probablemente se cumplirá en forma razonable y rápida, tanto por la forma cuidadosa como ha sido diseñado el proceso como por la evidente voluntad política mutua de ponerlo en práctica. Si es así, el acuerdo habrá logrado su fin principal: eliminar la guerrilla más fuerte de más de medio siglo, abriendo el camino para que sus miembros vuelvan a la acción política legal. Los efectos de esto sobre la sociedad colombiana serán muy grandes, y en principio muy positivos, aunque no se resuelvan del todo los problemas y se mantengan los factores tradicionales de violencia. Las ideas de que para vivir en paz razonable hay que resolver todos los problemas graves del país (como decía el M-19 hace más de 20 años, si hay hambre o hay pobreza no hay paz) o

que hay que sancionar a todos los culpables, harían imposible cualquier acuerdo de paz por décadas.

En términos de vigencia y cronograma, lo esencial es que, en caso de aprobación del plebiscito:

1. Aunque no está expreso en forma clara en su texto, el acuerdo entra en vigencia al aprobarse el plebiscito, en desarrollo del acto legislativo de 2016, que entra entonces en vigencia. Esto define, por lo tanto, el 2 de octubre como día D, a partir del cual se define un cronograma detallado, pese a que en los textos del acuerdo parece establecerse que este día es el de la “firma del Acuerdo Final”. Probablemente la Ley de Amnistía y a prohibición constitucional de extradición que se pactó cubrirán los delitos hasta esta fecha, de modo que los delitos cometidos después de ella serán de competencia de la fiscalía, aunque es posible que sea la “firma del Acuerdo final” el que señale la fecha par ello.
2. Al día siguiente de la entrada en vigencia del acuerdo el gobierno debe presentar al Congreso el proyecto de Ley de Amnistía y el Acto Legislativo para la creación de la JEP . Ese mismo día comienza el desplazamiento a las zonas de agrupación de los combatientes, previa suspensión de las órdenes de captura que pueda haber contra ellos.
3. Ese mismo día se crea el Consejo Nacional de Reincorporación de 4 miembros. (p. 65) Se pone en marcha el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia (p. 41) Se crea la “Comisión de implementación, seguimiento y verificación del acuerdo y de resolución de diferencias” de 6 miembros. (p. 83)
4. Desde la “entrada en vigor” del acuerdo la agrupación promotora del partido designará tres voceros en el Senado y 3 en la Cámara.
5. Antes del 11 de octubre, el gobierno presenta a la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo y resolución de Diferencias una lista de las medidas de desarrollo temprano.

6. El proceso de cese al fuego y desarme (“dejación de armas”) se cumple en 180 días y esto lleva a la constitución del nuevo partido, que se registrará al termino de este proceso.

Anexo:

1. Algunos nudos, riesgos y problemas:

- a. Justicia

- i. Hay amnistía para delitos políticos, sanción “alternativa” para delitos de lesa humanidad y de guerra (incluyendo secuestro, reclutamiento de menores, uso de minas antipersonales, que no pueden ser amnistiados según las reglas de derecho internacional)
- ii. Se mantienen los derechos políticos a los culpables de delitos graves, siempre que hayan hecho una declaración integral que satisfaga la obligación de verdad.
- iii. Hay inquietudes por la posible sanción a empresas y particulares por apoyo a paramilitares: El acuerdo dice que si fue obligada o lo hizo por amenazas (de los paras?) no hay sanción: sólo si tuvo un papel central o determinante en la organización. Esto deja de lado la mayoría de casos: los que pagaban de gusto, porque estaban amenazados por la guerrilla, pero no eran ni organizadores ni promotores.

- b. Aplicación de justicia internacional: CI puede juzgar a personas que hayan sido amnistiadas o condenadas a penas irrisorias. (Crímenes de guerra y lesa humanidad son imprescriptibles y no son amnistiables: NU 1968). En teoría, podrían considerarse irrisorias penas de “restricción de la libertad de movimiento” por 5 a 8 años sin cárcel, para culpables de violaciones, secuestros, ataques como el de Bojayá con centenares de víctimas civiles. Sin embargo:

- i. Políticamente, es poco probable que haya una decisión de un organismo internacional contra el acuerdo: los amnistiados son en general rebeldes (no militares que se auto amnistían), hay gestos de “verdad”, reparación o “compensación a las víctimas”, acuerdo de entidades que aparecen como representantes o voceros de las “víctimas” y una sanción, así sea leve, en casos de responsabilidad individual comprobada en caso de crímenes de lesa humanidad o de guerra. Y la aprobación por plebiscito puede ser interpretada como compartida por las víctimas... (En Colombia todos somos víctimas). (En 2002 Colombia se unió al tratado de Roma, pero el gobierno de Pastrana aplazó su vigencia por siete años, en principio para poder sancionar con menos rigor a la guerrilla en caso de un acuerdo. El acuerdo, en la realidad, se dio con los paramilitares en 2005, sin amnistía pero con penas muy bajas). Pero no ha habido sanción a Colombia por penas irrisorias a autores de centenares de homicidios como los de los paramilitares. Y dados los argumentos admitidos en las cortes colombianas, la vigencia aplazada del Tratado de Roma no eximía al gobierno de las obligaciones del DIH, que ya habían sido definidas como parte del “bloque de constitucionalidad”, aún sin tratados concretos, por la Corte Constitucional colombiana (2002, C225).
- ii. Si hay información muy amplia de los hechos, es decir una contribución importante a la verdad, y el proceso comienza a parecer serio (sin listas de delitos confeccionadas por los jefes), ninguna corte interferirá en un proceso que va a dar información decisiva para las víctimas sobre el estado de sus deudos, sus restos, los responsables, etc.

iii. Hay problemas con delitos concretos. Se amnistían los delitos políticos y conexos. Esto incluye el narcotráfico, excepto si fue hecho para lucro personal. El secuestro sería delito conexo, por la definición genérica de conexos de los delitos cometidos para conseguir fondos para la guerra, pero no sería amnistiable por ser de lesa humanidad, al menos si no fue el resultado de una captura de un combatiente en una operación militar.

2. Lógica del acuerdo

- a. Es un acuerdo en el que las FARC, en los hechos, con su conducta real, acepta que su proyecto político fracasó: el proyecto de transformar el país y establecer una sociedad justa mediante la lucha armada. Las FARC dejan de existir como guerrilla y se transforman en un partido político que acepta las reglas de la democracia. Es decir, en cierto modo, vuelve a donde estaba en 1958-62: a una sociedad donde existe una democracia, llena de limitaciones, pero ahora acepta jugar sus reglas y buscar como ampliar la democracia, en vez de destruirla como una “democracia burguesa” o falsa. Pero es difícil reconocerlo y las FARC buscan una justificación histórica, establecer un relato que presente la lucha armada no como el resultado de una concepción política e ideológica sino como la respuesta inexorable e inevitable a la violencia política, social y económica del sistema.
- b. Según la versión de las FARC, ante la violencia arbitraria del sistema, que en 1964 atacó a los campesinos de Marquetalia, que tenían organizaciones armadas de autodefensa, y ante las injusticias sociales y las limitaciones democráticas, la respuesta armada era inevitable. Esto es insuficiente, por supuesto, y no explica por qué en Colombia pudo adquirir la guerrilla tanto poder y vivir casi 60 años, cuando en los países vecinos, con pobreza e injusticia similares y con menos

democracia, la izquierda buscó el poder ampliando la democracia y no con las armas, y llegó muchas veces al poder. Y no tiene en cuenta la consecuencia de la decisión de responder a esas injusticias con las armas: la reacción cada vez más violenta del sistema, primero con la acción ilegal del Estado (1978) y después con la formación de grupos civiles armados para destruir la guerrilla y sus simpatizantes. Colombia, como resultado de la decisión de buscar la justicia a partir del fusil, es más pobre, más injusta y probablemente más autoritaria y más hostil a las políticas populares de lo que habría sido con una izquierda legal, que fue destruida de hecho como consecuencia de la guerra.

- c. La guerrilla colombiana no creció y se fortaleció porque la población le diera un apoyo amplio. Su crecimiento depende de varios factores, entre los cuales son muy importantes: a) la existencia de una tradición local de guerrilla, que permitió a algunos grupos a vincularse a sitios con una historia de conflicto social y apoyarse en la experiencia real de campesinos armados, lo que le dio ventajas tácticas sobre los militares, desconocedores del terreno por décadas y; b) el hecho de que, incapaz de desarrollar una política de freno de la guerrilla proporcionada y legal, varios gobiernos toleraron una acción militar ilegal, que incluyó la tortura, las ejecuciones ilegales, la desaparición de los simpatizantes de la guerrilla. Esto le dio un aire de heroicidad y martirio y la convirtió en una víctima clara de la injusticia oficial, sobre todo desde 1979, y llevó a que los gobiernos posteriores, de 1982 a 2002, buscaran una solución negociada a la guerra: estos esfuerzos de negociación dividieron a los grupos dirigentes, y los sectores hostiles a la negociación, usualmente más débiles en lo que llaman “el bloque de poder” o “las clases dirigentes” o “las élites”, apoyaron las acciones ilegales. B) Por otra parte, la guerrilla, sin apoyo social, se financió desde el

comienzo con ataques a los civiles, secuestros y extorsiones. Esto le permitió sobrevivir con dificultades hasta 1980, pero en las dos últimas décadas del siglo XX el narcotráfico se convirtió en la fuente principal de los recursos, y explica su gran crecimiento militar.

- d. La insistencia en la justicia de la rebelión, en el derecho a la insurrección, hace que sea imposible para las FARC, así lo haga en los hechos, aceptar en forma expresa que su proyecto armado fracasó. Por eso, aunque han pedido en forma vaga perdón por los sufrimientos causados a las víctimas, pedirle perdón al país por el error político e histórico de buscar el triunfo político por medio de las armas es muy difícil, y la condena al uso de las armas la hacen en un sentido genérico y como si se refirieran exclusivamente a los paramilitares, que siguieron su ejemplo. Pero no tiene mucha importancia si de hecho abandonan la lucha armada: los hechos son más fuertes en este caso que las palabras.
- e. Por lo tanto, estando derrotados, y con un ejército que en gran parte ha sido reclutado en las últimas décadas por motivos económicos, y sin formación política previa, los jefes buscan una salida honorable, pues ya desperdiciaron su segunda oportunidad de negociar y no habrá nuevas oportunidades en un plazo razonable. La salida honorable incluye: en los hechos, un tratamiento favorable, económico y penal, para todos, y un tratamiento político favorable para los jefes, que podrán ir al congreso y hacer discursos durante ocho años y culminan su carrera en forma digna. En el plano simbólico, el acuerdo no pone en cuestión los argumentos de justificación de las FARC y les hace concesiones verbales importantes:
 - i. La violencia es sobre todo del sistema y los paramilitares.

- ii. Acepta los proyectos “reformistas de las FARC” en relación con el campo, y el argumento “comunitario” sobre los cultivos de droga.
 - f. En la realidad, el gobierno hace pocas concesiones reales a las FARC, excepto en justicia, pero esto parece realista: no habrá paz si la condición es encarcelar a los jefes de las FARC y ninguna renegociación logrará esto.
3. Comparación con acuerdos anteriores

Justicia: La amnistía en 1982-83 primero fue sin desarme y sin excluir ningún delito, y muchos guerrilleros presos fueron liberales y volvieron a tomar las armas en forma inmediata. En 1990 la amnistía al M 19 fue total, sin ninguna obligación de verdad, y sin límites por tipos de delitos. Ahora tienen que confesar y aclarar hechos serios. Y hay pérdida de beneficios por declaraciones tardías o que no tengan toda la verdad.

En los acuerdos anteriores no se tuvo en cuenta, ni en la realidad ni en la retórica, a las víctimas, ahora centrales en la retórica e importantes en muchos proyectos de ayuda. Fuera de la compensación moral que da saber que las FARC se han rendido de hecho, y del valor de la información sobre los deudos, habrá indemnizaciones y programas sociales, seguramente muy burocráticos y discutibles. El sueño de que las FARC indemnicen sus víctimas (devuelvan lo que recibieron en secuestros, por ejemplo) es de remoto cumplimiento. La información precisa sobre sus recursos, las decenas de declaraciones oficiales sobre lo que se les capturó entre 2002 y 2014, por ejemplo, hacen pensar que no tienen grandes acumulaciones de dinero, ni en efectivo (caletas) ni en depósitos bancarios, ni que tengan la capacidad administrativa requerida para manejar con seguridad grandes inversiones y recursos: probablemente la plata que conseguían se gastaba sobre la marcha y lo que no se gastaba acababa apropiado por tesoreros y “responsables de finanzas”. Sorprende que con la gran cantidad de “responsables de finanzas” que se entregaron o fueron capturados en

esos años, no se hubiera sabido mucho de cómo manejaban sus recursos, y que todas las grandes declaraciones sobre centenares de miles de hectáreas se hayan desmoronado y convertido en unas fincas más o menos grandes de algunos jefes. De modo que la reparación material a las víctimas saldrá casi toda de los impuestos pagados por todos, como siempre pasa. (Esto pasa también con la reparación a las víctimas de errores judiciales y de los organismos de control: todos pagaremos las indemnizaciones por la sentencia del procurador Ordoñez contra Piedad Córdoba)

4. Costos.

- a. En apariencia son muy altos, pero en la práctica son ante todo los costos de proyectos sociales normales del sistema.
- b. El subsidio a reinsertados en todo el tiempo en que se aplicará es menor a lo que cuesta el plebiscito del 2 de octubre. (Plebiscito, según Registraduría del Estado Civil, cuesta 300.000 millones (100 millones de US); sostener a 10000 ex guerrilleros durante 2 años con el 90% del salario mínimo, junto con un pago inicial de 8 millones puede costar unos 280.000 millones. (95 millones de US). Proyectos sociales como el de “Ser pilo paga”, ya en vigencia, subsidiará en 2018 a 40000 jóvenes con 20 millones de pesos cada uno, o sea que tendrá ese año un costo de 800.000 millones.
- c. Los costos militares y de justicia se mantendrán en general en niveles similares a lo actual, aunque lo razonable en un plazo mediano es que disminuyan lentamente y que el país gaste menos en seguridad, incluyendo seguridad privada, que hoy.
- d. Un factor incierto es el de los “milicianos bolivarianos” (grupos armados de apoyo que seguían en la vida normal: las milicias del pueblo no son sujetos del acuerdo) y cuanta gente aparezca buscando beneficios de reinserción. El sistema de declaraciones de “verdad” permitiría, con una base de datos exigente, controlar declaraciones y verificar algo los datos. Jefes podrán perder beneficios por incluir gente falsa en sus

listas, lo que podría establecerse por declaraciones subsiguientes de guerrilleros. Los mecanismos establecidos parecen llevar a un grado de verdad razonable, más de lo que ocurrió con los paramilitares.

5. Realismo y posibilidades de aplicación

- a. Inflación retórica pero sobre todo burocrática. Los grandes sueños sociales y de programas probablemente se aplicarán a medias, pero esto no es muy grave, si lo esencial se cumple.
- b. Impacto de sentencia de la Corte: ya no es parte del bloque de constitucionalidad, ni sus normas entran a la ley: es un hecho político, que debe ser sometido al congreso como hecho político. Esto quiere decir que habrá reformas y modificaciones, que serán sostenidas por la Corte y que podrán ser vistas por las FARC como violaciones del acuerdo. Por supuesto, la energía del presidente para defender los textos originales será clave, y sin duda sacará la mayoría de las leyes como el acuerdo, pero habrá algunas que se enreden. Las normas de justicia y amnistía probablemente se aprueben sin cambios importantes, con algunas precisiones sobre delitos como el secuestro
- c. Proyectos sociales: el punto central es el desarrollo de oportunidades para pequeña y mediana propiedad en el campo. Si se desarrolla un sistema amplio de subsidios de compra de propiedad campesina, similar al que ha existido para vivienda urbana., incluso parcial (Y una finca campesina vale menos que una vivienda de interés social en la ciudad) puede aliviar en gran medida la presión rural. Esto implica ante todo diseñar modelos combinados, de pequeña y gran propiedad, en zonas como los llanos y la altillanura, para ubicar unos miles de nuevos campesinos al lado de las grandes plantaciones.
- d. Droga: la relación es tenue y el acuerdo es hueco. La propaganda dice que se resolverá el problema de la droga,

pero el fin de las FARC apenas debilita marginalmente un negocio que existe con independencia de las FARC y por razones totalmente diferentes. Algunos miembros de las FARC se quedarán en el lado del negocio, pero menos de los que hay hoy. Y el gobierno tendrá más posibilidades de actuar con eficacia para reducir algo el peso de la droga, al no enfrentar un juego político como el de los campesinos movidos por las FARC y reducir los traficantes a carteles no políticos. La propaganda radial oficial ha añadido de que desaparece la minería ilegal, pero esto tampoco tiene bases reales, aunque en algunos conflictos las FARC moviliza a los mineros.

- e. Con una aplicación confusa y lenta, burocrática, llena de organismos y gestiones, buena parte de la satisfacción de los guerrilleros en estos 8 años dependerá de su incorporación a burocracias sociales marginales, comités, organismos rurales, etc., que el acuerdo crea por decenas. La posibilidad de que el nuevo partido político logre una gran movilización por el incumplimiento de partes del acuerdo no parece muy grande: a pesar de las promesas de leche y miel la gente no cree que la paz traiga una bonanza económica para todos. El impacto de sus reclamos por el incumplimiento de estas promesas burocráticas no debería ser muy grande.
- f. El sueño burocrático aparece ante todo en la idea de hacer por fin un catastro de calidad de la propiedad rural.
- g. Es posible que algunos de los guerrilleros se mantengan dedicados al narcotráfico, como hoy. Esto no representa un agravamiento, pues muchos saldrán de él. Y que algunos, si la reinserción es ineficaz, se vinculen a grupos de delincuencia actuales. Pero en todo caso, serán una parte menor del grupo actual: si de 10000 hay 7000 que abandonan las armas, esto representa una reducción real muy fuerte de la violencia, la delincuencia, las muertes rurales, etc. La desmovilización de las FARC no elimina otros problemas. El ELN subsiste, con

una fuerza que se calcula en 1500 hombres. Pero para el ejército debe ser más fácil enfrentar a 1500 hombres que a 11500, con un ambiente social aun más hostil que el de hoy para el proyecto armado. El ELN va a encontrar más reducido su espacio político, y sus grupos de apoyo ideológico y logístico urbano probablemente se reducirán.

- h. Lo que la población espera es ante todo un clima más pacífico y de mayor seguridad individual
 - i. En las ciudades, donde las FARC tiene presencia muy marginal, no se advertirá mucho el cambio. De hecho, desde hace 12 años su presencia es baja, al caer las milicias y en los últimos dos años se ha vivido en paz real, aunque siga el fantasma de la guerra, que siempre pesa en la vida diaria, en las precauciones con los niños, en decenas de gestos ya incorporados a la vida. No hay secuestros en las ciudades hace varios años, ni ataques. En grandes ciudades pueden aparecer algunos ex guerrilleros, si los subsidios no funcionan bien, en bandas menores, y aumentar la delincuencia menor. Pero no es lo más probable: lo mas seguro es que los elementos que impulsan delincuencia urbana se mantengan iguales, y la capacidad del Estado para enfrentarla mejore algo, de modo que el resultado real sea una leve disminución del numero de homicidios y otros delitos.
 - ii. En ciudades pequeñas y zonas de presencia narco y guerrillera puede haber una leve disminución de delincuencia.
 - iii. En el campo, en zonas con influencia del narcotráfico, el enfrentamiento puede hacerse más intenso por una mayor presencia militar, pero la concentración de la acción del gobierno en estos grupos puede reducir la violencia. La secuencia ataque guerrillero, represión o

ataque de grupo armado que sacude a los campesinos y crea motivos de desplazamiento puede disminuir.

6. La decisión final

- a. En términos emocionales, es difícil votar Si. En especial, si implica dar un perdón a la guerrilla, que se ha pedido en forma muy confusa y titubeante por la guerrilla, después de haber hecho más de 50 años de guerra absurda en el país, de haber decidido que la mejor manera de luchar contra injusticias y limitaciones de la democracia era usar las armas, con el resultado de centenares de miles de muertos (y muchos de ellos entre los más cercanos a sus planteamientos como los de la UP), con el resultado de que la izquierda fue anulada en Colombia en estos años: es el país latinoamericano donde más lejos ha estado del poder y donde probablemente más lejos está. Es difícil votar SI si uno oye lo que dicen las FARC: que están llegando a un acuerdo que es una prueba de su fortaleza, de su capacidad, y no de su debilidad; que representan un proyecto político que tiene respaldo de la población, que los violentos son otros, pero no ellos también. Y es difícil votar SI para que quienes estuvieron en el mando de una organización que promovió el secuestro, los ataques a los pueblos, el uso de las minas, de las bombas en cilindros de gas, reciban una amnistía y tengan derechos políticos.
- b. Pero en términos prácticos, esa amnistía, que es lo que más irrita, ya de hecho la tienen. El único jefe de las FARC que ha pasado largos años en la cárcel es Simón Trinidad, y más por el narco que por otros delitos. La posibilidad de sancionarlos es muy reducida.
- c. Y la posibilidad de someterlos militarmente existe, pero parece tener más costos que esta.
- d. Por eso respaldar el acuerdo y votar si parece una fórmula pragmática para reducir los costos necesarios para acabar con las FARC como organización armada. Y si pierde mucho

peso la justificación de la violencia como forma de acción política, pueden mejorar las condiciones para tener una política menos violenta: puede fortalecerse y ampliarse el espacio de debate público y de democracia.

- e. Votar si al acuerdo, no quiere decir perdonar a las FARC ni sus errores políticos e históricos, que son imperdonables, ni sus crímenes y actos de violencia, que solo los pueden perdonar las víctimas directas, cuando, tras oír sus declaraciones y verificar la verdad de lo ocurrido, piensen si pueden perdonar. Pero, sin usurpar el derecho de las víctimas a perdonar si lo desean, vale la pena al menos intentar convivir con unas FARC desarmadas, que respeten unas reglas de convivencia y diálogo. Probablemente muchos que apoyan con entusiasmo el acuerdo de paz van a votar en las elecciones futuras contra ellos, aunque compartan algunos de sus objetivos –una sociedad más igualitaria, menos sujeta al dominio de los mercados y del consumo– porque, por su historia, no tienen confianza en ellos. Pero puede que, si su retorno a la democracia se prueba real y sincero, logren hacer parte de proyectos políticos que traigan cambios deseables para el país.

JOM, septiembre 28 de 2016.