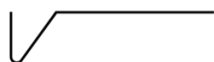


## Análise do acordo de paz colombiano: das reformas estruturais e políticas ao desarmamento e pacificação



Luciano Alexandrino Santos Junior<sup>1</sup>

### Resumo

O Acordo de Paz na Colômbia firmado em 2016 abrangeu a reforma de problemas estruturais como reforma rural, participação política, vítimas, drogas ilícitas e entrega de armas. Pretende-se analisar cada um dos seis pontos da agenda de negociação perpassando desde as reformas estruturais até os mecanismos de verificação e implementação, para então fornecer uma contribuição ao estudo do tema sobre a importância social e jurídica do acordo de paz. Conclui-se que a celebração desse acordo entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e o Estado colombiano é uma oportunidade para o país transformar problemas estruturais em diversas áreas, transformações estas que não foram capazes de serem sobrepujadas com cinquenta anos de luta armada e guerra.

**Palavras-chave:** Acordo de Paz; Análise Estrutural; Transformações.

### Abstract

The Colombia Peace Agreement signed in 2016 covered the reform of structural problems such as rural reform, political participation, victims, illicit drugs and arms delivery. It is intended to analyze each of the six points on the negotiation agenda, ranging from structural reforms to verification and implementation mechanisms, to then provide a theoretical contribution to the social and legal importance of the peace agreement. In conclusion, it can be inferred that this agreement between the Revolutionary Armed Forces of Colombia and the State of Colombia is an opportunity for the country to transform structural problems in several areas, transformations that were not transformed with fifty years of armed conflict and war.

**Keywords:** Peace Agreement; Structural Analysis; Transformations.

---

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Membro da rede de pesquisadores em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS). Atualmente pesquisa acerca do Peacebuilding, Acordo de Paz na Colômbia, pós-conflito, implementação e seus desdobramentos.

## Introdução

Diferentes circunstâncias influenciaram a decisão do governo a voltar às mesas de negociação. Apesar dos positivos resultados no enfrentamento armado e do sucesso do governo em transformar grande maioria da opinião pública contra as FARC, uma vitória militar completa sobre o grupo provou ser uma ilusão no governo Uribe. Ademais, a exclusão dos líderes da guerrilha na política poderia se tornar contra produtivo, porque significaria que ramificações das FARC poderiam voltar à luta armada com o intuito de adentrar na política. Com isso, o governo adotou uma reforma e agenda moderna que incluía uma normalização diplomática gradual com os países vizinhos Equador e Venezuela, além de reformas estruturais rurais, de participação política e de combate à produção de drogas. Finalmente, também notou-se uma pressão moral para prevenir futuras perdas de vidas e a violação dos direitos humanos pelos dois lados do conflito, incluindo o Estado (SANTOS, 2010).

O primeiro passo do longo processo de negociação do acordo de paz foi a etapa secreta exploratória de março de 2011 a fevereiro de 2012, para verificar a disposição e interesse da guerrilha em realizá-la. Tratava-se de um cenário de insegurança e instabilidade por parte dos negociadores representantes dos políticos no país, dentre outras atividades. Não obstante, em meio à absoluta confidencialidade identificaram o interesse nos líderes guerrilheiros em estabelecer um fim a esse conflito histórico por meio do diálogo, nessa ocasião acordaram que as negociações ocorreriam em Havana, Cuba, um país que garantiria e proporcionaria confiança, confidencialidade e neutralidade (SANTOS, 2019).

O governo e as FARC acordaram que o processo de paz ocorreria por meio de três fases: preparação, término do conflito e transformação do conflito. Na fase preliminar (2011-2012) as partes discutiram a agenda e metodologia para os encontros e diálogos, que resultaram no acordo global para a terminação do conflito armado, em agosto de 2012, dois meses depois iniciaram as negociações formais. A sessão inaugural ocorreu em Oslo, e ali definiu-se que o desenvolvimento das próximas etapas seria em Havana, Cuba. Neste acordo firmado na etapa exploratória estabelecia que o propósito dos diálogos de paz entre governo e FARC que aconteceriam em Havana era para terminar o conflito armado, enfatizando que a terceira fase do processo de paz seria no próprio solo colombiano e envolveria toda a sociedade.

Segundo Santos (2009) as partes acordaram uma agenda de trabalho intensa e contínua, ocorreram onze reuniões em Havana com um curto período de intervalo entre elas com consultas e preparações para as próximas rodadas de negociações. Após cada rodada, as equipes negociadoras deveriam elaborar relatórios para apresentar ao público o conteúdo que foi negociado e quais medidas foram adotadas descrevendo-as minuciosamente. Cada lado poderia nomear dez delegados, em que cinco deles seriam plenipotenciários, auxiliados por uma equipe maior de no máximo vinte pessoas.

Ainda nas etapas iniciais, as partes adotaram uma regra em comum acordo durante o período de negociações em que “nada seria acordado até que tudo fosse acordado” (SANTOS, 2019, p. 17) para permiti-los possuir uma flexibilidade para se ajustar às mudanças circunstanciais que resultariam das negociações, especialmente no que se referia ao cessar fogo, em que este só seria formalmente aplicado com a assinatura e implementação de um acordo final. O governo inequivocamente insistiu nesse ponto para demonstrar à opinião pública e à FARC que mesmo em meio aos diálogos de paz o Estado possuía autonomia e força política e militar, exercendo seu papel de garantir a segurança pública (HERBOLZHEIMER, 2016).

De acordo com o Alto Comissariado para a Paz (2017) foram estabelecidos seis pontos principais para orientar a agenda de negociações com o intuito de alcançar a finalização do conflito, foram eles: Política de Desenvolvimento agrário geral; Participação política; Fim do conflito; Solução do problema das drogas ilícitas; Vítimas; Implementação, Verificação e referendo. Com tais pontos e uma mobilização nacional seria possível uma paz estável e duradoura, ou seja, conquistar o que as outras iniciativas de negociação não atingiram desde 1984.

## **1. Reforma rural integral e incorporação política**

Em de junho de 2013 foi lançado nas mesas de negociações em Havana o primeiro ponto: a política de desenvolvimento agrário integral. Este tema sempre foi uma das principais reivindicações das FARC desde seu surgimento, e com isso a demanda por mais políticas públicas voltadas aos camponeses e territórios afastados. Os camponeses foram os que mais sofreram com o conflito armado, atingindo índices alarmantes de deslocados internos (SILVEIRA, 2014). A falta de presença estatal em tais territórios facilitou a

persistência da violência, desigualdade e pobreza. Portanto, a negociação para uma reforma no campo colombiano deveria contribuir para reverter os efeitos do conflito, além de solucionar suas causas históricas como a concentração de terras e a exclusão dos povos rurais das políticas públicas que afetaram a segurança e saúde pública.

Para a elaboração do acordo final sobre uma reforma ampliada rural considerou-se alguns princípios básicos, sendo eles: uma transformação estrutural em que se tenha uma transformação da realidade rural com equidade, igualdade, democracia e um desenvolvimento integral do campo e suas atividades produtivas; enfoque nas necessidades das mulheres camponesas; priorização das comunidades mais vulneráveis e vítimas afetadas pelo conflito; integralidade; restabelecimento dos direitos das vítimas; regularização da propriedade, em que o estabelecimento do acordo de forma alguma poderia afetar o direito constitucional da propriedade privada; direito à alimentação; participação popular; desenvolvimento sustentável respaldado por políticas públicas que viabilizem o mesmo; maior presença estatal nas regiões rurais; democratização ao acesso e uso adequado das propriedades composta por mecanismos e garantias das populações sem tetos que corretamente utilizarem terras improdutivas e, por último, os princípios de respeito e atenção às fronteiras agrícolas e proteção das zonas de reservas.

De acordo com os dispostos nas cláusulas do artigo 1º da reforma rural, o governo nacional criou um fundo de terras de distribuição gratuita de caráter permanente que dispôs de 3 milhões de hectares durante seus primeiros doze anos de criação, provenientes de diferentes fontes estabelecidas na ocasião após longas negociações. As terras provenientes da extinção judicial, recuperadas a favor da União, ou seja, terrenos indevidamente apropriados ou ocupados, recuperados mediante processos e conciliações agrárias locais sem prejuízos aos camponeses, sendo que estes se submeteram à devida regularização e atualização cadastral, estabelecido no marco do acordo.

Terras inexploradas receberam a devida aplicação de procedimento administrativo de domínio por incumprimento da função social e ecológica da propriedade. O governo se comprometeu também a facilitar os procedimentos administrativos para a doação de terras no marco do término do conflito e construção da paz. Vale ressaltar que a expropriação administrativa por motivos de interesse social, utilidade pública e a extinção administrativa do direito de domínio por improdutividade foi aplicada, respaldada pelos critérios estabelecidos na lei vigente interna do país e em conformidade com a constituição. Como

mecanismos extras para promover o acesso à terra, o governo outorgou um subsídio integral para a compra de terras nas zonas conflitivas como ferramenta alternativa para solucionar problemas.

Tais subsídios integrais e créditos do fundo de terra foram priorizados para as pessoas “beneficiárias”, em outras palavras, a população rural vítima do conflito como trabalhadores com vocação agrária que não possuísem propriedades ou com terra “insuficiente”. Também foram beneficiados no marco do acordo associações, ONG’s e líderes sociais que participassem de programas de assentamento com o intuito de proteger o meio ambiente, substituir cultivos ilícitos ou que visavam a promoção da produção alimentar das regiões montanhosas mais afastadas. Como garantia de cumprimento, transparência e eficácia estabeleceu-se autoridades competentes locais que integrassem a sociedade civil e o governo, através da elaboração de um registro único de possíveis beneficiários.

A superação da pobreza e precariedade das sociedades rurais colombianas não se deu somente pela reestruturação de terras, créditos e programas referentes às propriedades. Por isso, foram acordadas ações conjuntas de planos nacionais para a reforma rural integral, com uma fase de transição de quinze anos, objetivando reduzir a pobreza rural em 50%. Com o propósito de realizar uma maior integração regional e aumentar o acesso aos serviços sociais, alimentação e energia elétrica o governo nacional implementou um plano nacional de vias terciárias tendo em conta o desenvolvimento das economias locais com o fornecimento de postos de trabalho e aquisição de materiais advindos desses “pueblos”.

Para consolidar um acordo com as forças insurgentes das FARC se fez indispensável criar condições e garantias para que as organizações armadas se transformassem em partidos ou movimentos políticos, que pudessem participar de forma ativa do exercício político, para que ainda suas propostas e projetos pudessem realmente ser alternativas para o confronto armado. Elaborar e aplicar novos meios de inserção na vida política das FARC foi importante para ampliar e qualificar a democracia, debater os grandes problemas sociais causadores do conflito armado, permitindo que os povos historicamente afetados pela ausência de políticas públicas e do poder estatal fossem reparados (SANTOS, 2019).

Conforme disposto no acordo foi imprescindível que os territórios mais afetados pelo conflito pudessem ao longo de uma fase de transição possuir maior representação no Congresso da República para assegurar a inclusão política e a representação de seus

interesses através de um novo Sistema Integral de Segurança Política. O sistema consistiu em um marco de garantias dos direitos e liberdades que visavam assegurar a promoção e a proteção da pessoa humana, do respeito à vida, à liberdade de pensamento ideológico e opinião para fortalecer a democracia colombiana. Este sistema estabeleceu ainda medidas especiais para as mulheres, incluindo e valorizando sua liderança política em comunidades locais.

O Sistema Integral de Segurança Política estruturou-se em consonância com concepções dos princípios de soberania, não intervenção e livre determinação dos povos. O governo nacional por meio das cláusulas dispostas no ponto 2.1 do acordo se comprometeu a prevenir, desarticular e neutralizar qualquer possível fonte de violência contra os ex-combatentes e assegurou combater o ressurgimento de grupos paramilitares. O novo sistema estabelecido no acordo teve uma adequação normativa e institucional em que se criou uma instância de alto nível com mecanismos de planejamento, informação e avaliação da participação política das FARC. Essa instância foi responsável ainda por supervisionar o funcionamento do sistema e serviu como eixo articulador com outras instituições do Estado como a Defensoria do Povo e a Procuradoria Geral da República.

Como mecanismo de prevenção foi estabelecido um sistema de alertas, com enfoque territorial nas zonas mais afetadas pelo conflito. Programou-se um controle territorial integral que incluiu a vinculação dos cidadãos da região centrados nos líderes sociais e naqueles que exerciam a política, que podiam estar sendo perseguidos ou que receberam qualquer tipo de ameaça. A proteção ao novo grupo político das FARC derivado do acordo final se deu por um sistema especializado, através de uma avaliação de risco para as pessoas que tenham sido escolhidas popularmente, para quem se declarasse em oposição política, líderes de partidos e movimentos políticos. Estabeleceu-se uma instância regional no marco do sistema e em harmonia com os poderes judiciários locais.

No marco legal do fim do conflito como uma medida de reparação à histórica frágil presença institucional nas zonas conflitivas o governo nacional se criou um total de 16 circunscrições transitórias especiais de paz para a eleição de 16 representantes para a Câmara Legislativa, de maneira temporal por dois períodos eleitorais (8 anos). Tais candidaturas contaram com regras e financiamento especial e com mecanismos de acompanhamento e transparência.

## **2. Buscando soluções para encerrar o conflito armado e o problema das drogas**

O ponto 3 do acordo consistiu no debate de um cessar fogo definitivo e o fim das hostilidades entre as partes do conflito armado, certificados pelo Mecanismo de Monitoramento e Verificação (MMV) conduzido pela ONU através de um conjunto de medidas e garantias de segurança de todos os atores envolvidos: uma unidade de investigação e desmobilização do crime organizado que ameaçasse a manutenção da paz; grupo de elite da Polícia Nacional criado para este fim; um mecanismo nacional de supervisão dos serviços do acordo de paz e um pacto político nacional de prevenção e luta contra a corrupção (ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, 2017). Considerou-se como princípios reguladores do término do conflito e da elaboração do terceiro ponto do acordo final o respeito e garantia dos direitos humanos, o monopólio legítimo da força e uso de armas bem como a administração de tributos e propriedades por parte do Estado, participação cidadã, reinserção social e garantias de não repetição.

Estabeleceu-se zonas transitórias de normalização em diferentes pontos do país com o objetivo do gradual cessar fogo, entrega de armas e início da preparação para a reincorporação das FARC à vida civil, política e à legalidade. Foram 22 zonas e 6 acampamentos em todo o território nacional, contidos com uma base de segurança com tamanho de 1 km a partir do limite da zona de normalização como mecanismo de monitoramento e verificação com a integração entre o governo nacional, FARC e a ONU, sem armas e com identificação de vestuário. Na figura a seguir, pode-se visualizar o presidente Juan Manuel Santos, à esquerda, na primeira cerimônia de entrega de armas das FARC com a delegação da ONU.

**Figura 1- Presidente Santos na entrega de armas das FARC para a ONU**



Fonte: ONU, 2017.

Como principal requisito para o término do conflito destaca-se a transição das FARC como uma organização armada para um novo partido político, logo após a entrega de armas, além de todas as condições e garantias para tal feito. Após a entrega oficial de bens financeiros e armamentos obtidos de forma ilícita e o cumprimento de requisitos legais reconheceu-se a personalidade jurídica como novo partido entre a data de seu registro até 19 de julho de 2022 (ACUERDO FINAL DE PAZ, 2016). O acordo político nacional garantiu uma representação mínima de cinco senadores e cinco representantes na Câmara de Deputados durante os períodos eleitorais de modo que não poderiam eleger-se nenhuma vaga adicional a estas assignadas. Ademais, acordou-se a criação de um Conselho Nacional de Reincorporação para orientar as políticas de reincorporação social dos ex-combatentes.

As cláusulas dispostas no ponto 4 discorrem das iniciativas para superar integralmente o problema de produção e comercialização de drogas ilícitas, eliminação dos fatores que estimularam as economias ilegais, a corrupção e o lucro ilegal. O governo nacional se comprometeu a aplicar as estratégias do acordo final, como confiscar os bens e ativos envolvidos ao narcotráfico, bem como reparar financeiramente as vítimas.

Algumas comunidades colombianas foram historicamente afetadas e vinculadas ao cultivo da coca, por isso foi regimentado um Programa Nacional Integral de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), com isso, a atuação em tais localidades no pós-conflito seguiria uma lógica de integração territorial e inclusão social. Para participar do programa as comunidades cadastradas se comprometeram com a substituição voluntária e não reprodução de substâncias ilícitas nem suas matérias-primas. Nos casos em que não houve



acordo ou cumprimento integral dos compromissos adquiridos, o governo erradicaria os cultivos de forma manual.

O acordo considerou o consumo e comercialização das drogas como um problema social, que deveria ser devidamente tratado como uma questão de saúde pública, cuja solução envolvesse as autoridades, organizações da sociedade civil e comunidades. Um exemplo de iniciativa multilateral para pensar na solução ao problema das drogas é o Sistema Nacional de Atenção ao consumidor de drogas ilícitas que inclui ações de reabilitação e inserção social, priorizando moradores de ruas, adolescentes, mulheres e população carcerária. As FARC se comprometeram a colaborar com a entrega de seus bens e propriedades para a administração estatal e a não repetição com o envolvimento ao narcotráfico. Ademais, foi elaborado um mapeamento financeiro de todos os pontos de produção de drogas ilícitas que foram administradas pelas FARC para que sejam devidamente contidas e monitoradas pelos órgãos competentes como a Polícia Nacional e a *Jurisdicción Especial para la Paz* (JEP).

Acordou-se o desenvolvimento de um novo estatuto de prevenção e luta contra as finanças ilícitas com enfoque territorial para harmonizar e fortalecer o marco legal promovendo a investigação dos grandes campos de produção de coca. Além disso, com a criação de comissões de supervisão, investigação e controle financeiro em conjunto com entidades locais e regionais estimou-se um fortalecimento institucional securitário para atuar no processo de paz e no pós-conflito. De acordo com estudos do escritório de Alto Comissariado para a paz (2017), antes do acordo as fontes ilícitas de financiamento das FARC se davam pelo narcotráfico, mineração irregular, extorsões e sequestros, roubo de gado entre outros, formando altas reservas financeiras em propriedades, lavagem de dinheiro e produtos financeiros consolidando ainda mais o crime organizado.

Com o acordo e o fim do conflito as fontes de financiamento descritas anteriormente cessariam ou gerariam consequências jurídicas, se extinguindo aos poucos a rede de reservas das FARC para o Estado e para a reparação das vítimas. Também se implementou uma vigilância especial nas propriedades de produção de droga ilícita para que nenhuma outra organização as detivesse. Com o intuito de reforçar o confisco da economia criminal o acordo regulamentou um novo estatuto de prevenção e luta contra as finanças ilícitas e se estendeu a todos os setores que estivessem em risco de serem utilizados para manobra de lavagem de dinheiro ou corrupção, combinando o ordenamento jurídico do

país com ferramentas extrajudiciais como contribuição da sociedade civil nos postos de fiscalização.

Para o fortalecimento institucional de combate ao narcotráfico incluíram-se no acordo protocolos interinstitucionais de ação conjunta para que um mesmo tema tivesse várias autoridades competentes e apresentação de relatórios no período pós-conflito. Criou-se uma unidade de investigação para o desmantelamento de organizações criminais e programas sociais de reinserção dos ex-combatentes. Ressalta-se que o princípio norteador de todas cláusulas dispostas neste ponto do acordo é de que não houve qualquer tipo de legalização ou anistia dos ativos e reservas financeiras das FARC obtidas de forma ilícita tanto pelo narcotráfico como outras fontes e que os mecanismos previstos no acordo contribuiu para coibir outras organizações criminais que prejudicam o desenvolvimento financeiro legal do país.

### **3. Reparação das vítimas, referendo popular e verificação**

O ponto 5 do acordo dispõe de uma gama de políticas e programas que trataram de forma direta a reparação às vítimas do conflito, importantes atores para a consolidação das negociações. Como veracidade do impacto do conflito na população civil colombiana destacam-se os seguintes dados apresentados pelo Alto Comissariado para a Paz (2017) em que o conflito ao longo de seus 50 anos deixou 7,9 milhões de vítimas incluindo 6.7 milhões de vítimas de deslocamento interno, ao menos 220.000 vítimas de homicídios, 13.000 vítimas de violência sexual, 74.000 vítimas de ataques a populações, 45.000 vítimas de desaparecimento forçado, 11.000 vítimas de minas terrestres, 10.000 vítimas de tortura, 2.500 vítimas de execuções extrajudiciais, 7.000 vítimas de recrutamento forçado, cerca de 30.000 vítimas de sequestro e ao menos 2.000 massacres à “pueblos”, sendo o Departamento de Antioquia e sua capital Medellín as localidades com o maior número de vítimas, aproximadamente 1.543.000 (ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, 2017).

Desde o início das negociações, em 2012, ratificou-se que as vítimas deveriam estar no centro das negociações entre o governo e a guerrilha, fazendo-se necessário um ponto e rodadas de negociações específicas para as demandas das vítimas. Dessa forma, ambas as partes firmaram em junho de 2014 uma declaração de princípios que refletisse o compromisso institucional com as vítimas além de ter servido como bússola nas

negociações para assegurar a satisfação integral aos seus direitos de verdade, justiça, reparação e a não repetição. A declaração possui dez princípios para as negociações, sendo eles: reconhecimento das vítimas; reconhecimento da responsabilidade; satisfação dos direitos das vítimas; participação das vítimas nas negociações, esclarecimento da verdade; reparação às vítimas; garantias de proteção e segurança; garantia de não repetição; reconciliação e enfoque nos direitos civis e humanos (ACUERDO DE PAZ, 2016).

Foram criados três mecanismos de participação das vítimas do conflito nas negociações como formulários, foros e consultas diretas às populações de algumas regiões como Villavicencio, Barranquilla, Barrancabermeja e Cali, como resultado de tais mecanismos estimou-se que aproximadamente 3.000 vítimas participaram e mais 60 viajaram para Havana em Cuba para oferecer seus testemunhos e recomendações diretamente à mesa de negociações, com participação expressiva de 60% mulheres, 8% indígenas e 13% afrodescendentes (ALTO COMISSARIADO PARA A PAZ, 2017, p.12).

No marco jurídico deste ponto do acordo estabeleceu-se um Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não Repetição, composto por diferentes mecanismos judiciais e extrajudiciais que foram aplicados de forma coordenada para a maior efetividade e satisfação das vítimas, respeitando seus direitos e garantindo a reconciliação e transição do conflito para a paz, “no mundo inteiro foi a primeira vez que um sistema tão amplo é implementado em uma mesa de negociações de paz” (ALTO COMISSARIADO PARA A PAZ, 2017, p.12). O Sistema Integral foi composto pelas vítimas, agentes do Estado, paramilitares desmobilizados, guerrilheiros e terceiros civis, ou seja, todos aqueles que cometeram delitos em razão do conflito armado ou que foram atingidos direta ou indiretamente por eles. Seus regimentos se aplicaram de maneira diferenciada, outorgando um tratamento equitativo e simultâneo, respeitando os direitos humanos.

Os agentes do Estado foram representados por aqueles com condição de mantenedores formais do uso da força legal que exercem de maneira legítima o monopólio das armas, sendo estes tanto das forças armadas como da Polícia Nacional que cometeram algum delito no contexto e ou em razão do conflito. Os membros das FARC que assinaram o acordo teriam suas garantias efetivadas após a entrega de armas. As vítimas tiveram lugar em todos os mecanismos e instâncias do Sistema como garantia de satisfação de seus direitos à verdade, justiça e reparação. Os paramilitares desmobilizados não tiveram competência da Jurisdição Especial para a Paz (JEP), porém aqueles que vieram prestando

contas e cumprindo os regulamentos de Justiça e Paz da lei 1424/2010 pelas quais estabelecem mecanismos de justiça e transição à paz, foram consolidados junto com o Sistema Integral deste acordo. Por fim, considerou-se terceiros civis que tiveram alguma responsabilidade direta ou indireta no conflito, como financiamento ou qualquer outra contribuição, sendo intimados a prestar contas ou responsabilizados judicialmente.

Estabeleceu-se uma comissão para o esclarecimento da verdade, a convivência e a não repetição como órgão temporário e de caráter extrajudicial. Possuía como objetivo promover a convivência entre os atores do conflito no período de negociações e de pós-conflito criando um ambiente de diálogo com audiências públicas nos níveis nacional, regional e territorial que estimulasse a participação das vítimas como protagonistas da comissão, ao indicar os membros e monitorar a implementação das recomendações elaboradas pela comissão. Os membros da comissão foram indicados pelas vítimas e selecionados por um comitê de seleção legítimo, imparcial e independente. A duração do mandato foi de três anos e foi produzido um informe oficial através de pesquisas de ações que constituíam graves violações aos direitos humanos praticados por qualquer dos atores, o impacto humano e social do conflito e pós- conflito, reinserção social dos ex-combatentes e os fatores que facilitaram ou contribuíram para a persistência do conflito.

Para coordenar e contribuir com as ações humanitárias extrajudiciais foi estabelecido uma unidade de busca das pessoas dadas por desaparecidas em razão do conflito. Para tal criou-se um sistema informatizado de informação com base em dados institucionais, que analisou distintas fontes, incluindo entrevistas confidenciais. As pessoas dadas por desaparecidas foram consideradas aquelas que faleceram em poder das organizações armadas ilegais, desapareção forçada, civis que por conta do conflito podem ter sido afastados de suas famílias. Por fim, após a busca, caso o resultado fosse o falecimento da pessoa, o Estado seria responsável por auxiliar no processo de exumação e relatório oficial das causas da morte e a entrega, se possível, dos restos mortais à família, bem como do registro de óbito.

A Jurisdição Especial para a Paz (JEP) é o componente judicial do Sistema Integral que busca satisfazer o direito das vítimas à justiça, lutar contra a impunidade e cumprir com o dever do Estado de investigar, julgar, sancionar e adotar decisões que outorguem a plena segurança jurídica aos participantes dos mecanismos do Sistema Integral de Reparação. O Tribunal para a Paz foi o órgão de última instância dentro do sistema, sua principal função

é proferir sentenças, impor diferentes tipos de sanções e fixar as condições e modalidades de sua execução. A corte foi composta por magistrados colombianos, mas contou com membros estrangeiros, após rigorosa seleção.

Para quem cometeu delitos anistiáveis e indultáveis ou suscetíveis à outros tratamentos especiais houve duas opções de julgamento: A primeira foi o efetivo indulto ou anistia conforme lei da anistia, após análise jurídica da conexão com o conflito caso fosse considerado delito político ou conexo; Já a segunda opção consistiu em aqueles que tenham cometido delitos não anistiáveis, porém que não fosse de competência do Tribunal para a Paz, após análise, verificação e comprovação de baixa relação com o conflito poderia ser aplicado a renúncia ao exercício da ação penal ou a cessação de procedimentos.

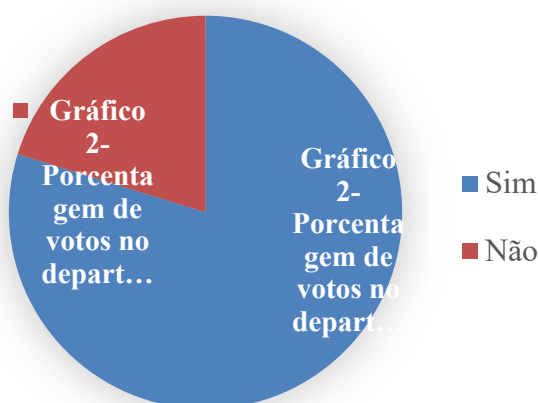
Estabeleceu-se as Nações Unidas (ONU) como mecanismo de verificação em cada etapa do acordo, bem como, no pós-conflito para acompanhar e ajudar na reincorporação social dos ex-combatentes e da entrega de armas, por fim, o acordo foi submetido à aprovação cidadã por meio de um plebiscito, que posteriormente passou a ser uma das etapas mais constrangedoras e decisivas do processo de paz com a vitória do “não” para o acordo.

O plebiscito para referendar o acordo de paz entre o governo nacional e as FARC foi convocado em 2 de outubro de 2016, contou com a seguinte indagação: “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”, traduzido para o português como: “Você apoia o acordo final para o término do conflito e a construção de uma paz estável e duradoura?” (REGISTRADURIA, 2016, Tradução Nossa).

A Registraduria da Colômbia indica que 50,2% dos votos válidos optaram por “não”, enquanto 49,7% votaram no “sim”. Destes votos observa-se a abstenção histórica de 62,6% dos votantes habilitados, ou seja, 34.899.945 colombianos tiveram direito ao voto, mas apenas 13.053.364 foram às urnas. De qualquer forma, o limite estabelecido para o acordo de paz ser aprovado e referendado era de 4,5 milhões, o que seria um reconhecimento tácito da satisfação do eleitorado com as negociações que ocorreram durante os quatro anos em Havana, porém, o resultado não foi o esperado, tornando este momento incerto e instável, pois o governo nacional não possuía outras alternativas institucionais com a negação popular do acordo (SANTOS, 2019).

**Gráfico 1- Porcentagem de votos no Departamento de Antioquia**

Fonte: Elaboração do autor com dados extraídos da Registraduría Nacional (2016)

**Gráfico 2- Porcentagem de votos no departamento de Chocó**

Fonte: Elaboração do autor com dados extraídos da Registraduria Nacional (2016)

Assim como demonstrado pelos gráficos acima, baseados em dados oficiais do governo nacional colombiano pode-se observar que a margem de diferença entre a vitória do “não” para o “sim” de forma geral foi pouco expressiva (50,2 contra 49,7%). Nas regiões populosas e consideradas economicamente mais desenvolvidas, com números menores de incidentes causados pelo conflito e atuação das FARC o índice de negação do acordo é maior, como, por exemplo, o Departamento de Antioquia. Por outro lado, nota-se uma significativa aceitação com a vitória do “sim” nas regiões mais afetadas diretamente pelo conflito armado como o Departamento de Chocó, na costa do pacífico e na fronteira com o Panamá.

## Considerações finais

A busca por uma paz negociada após cinco décadas de conflito foi motivada pela diminuição do poder bélico da guerrilha após a política securitária adotada pelo governo Uribe, o falecimento de seu histórico líder Manuel Marulanda e a chegada ao poder de figuras políticas consideradas de viés ideológico de esquerda nos países vizinhos por meios democráticos. Por outro lado, as circunstâncias que motivaram o governo nacional à uma paz negociada foi o insucesso em tentar vencer a guerrilha de forma militar além de uma pressão nacional e internacional para o término do conflito. De acordo com o estipulado, o processo de paz ocorreria em três fases principais, sendo elas: a preparação, término do conflito e a transformação no pós-conflito. A partir desse contexto buscou-se mensurar a estrutura institucional do acordo, abrangendo os seis pontos da agenda de negociações: a reforma rural integral, a participação política, o fim do conflito, as drogas ilícitas, a reparação às vítimas e a implementação do acordo.

A reforma rural integral, primeiro ponto do acordo, consistiu na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento das regiões agrárias da Colômbia em que a guerrilha possuía maior influência e atuação. Regulamentou-se o uso e acesso às terras através do fundo de terras para camponeses sem terra e regularização daqueles que não possuíam escrituras; atualização e modernização do cadastro rural; proteção das áreas especiais de interesse ambiental nacional e uma jurisdição especial para a resolução de conflitos que permanecia nas comunidades locais, entre proprietários de terras, guerrilheiros e ainda terras ligadas à produção de drogas ilícitas. Ademais, estabeleceu-se planos nacionais de desenvolvimento social e econômicos das áreas rurais por meio de programas educacionais, estruturais e de saúde pública.

Acordou-se que a participação política da guerrilha, um dos pontos fundamentais para a resolução do conflito se daria pelo compromisso do governo em implementar uma regulamentação específica de inclusão dos ex-combatentes no cenário político ao criar um novo partido chamado FARC (Forças Revolucionárias do Comum), criação de cotas específicas para ex-guerrilheiros no Congresso e no Senado, definição de um estatuto para o livre pensamento da oposição, maior participação cidadã e a criação de um Sistema Integral de Segurança Política com medidas e garantias de segurança para líderes de movimentos sociais e defensores dos direitos humanos. Para o término do conflito

acordou-se que as FARC entregaria as armas e cessaria qualquer ataque à população civil ou forças estatais, estabeleceu-se zonas transitórias de normalização contando com a ONU como mecanismo de monitoramento e verificação.

A solução ao problema do narcotráfico também esteve presente no acordo de paz por meio de uma estratégia para desarticular as redes de narcotráfico nos territórios em que a guerrilha possuía influência. Para isso, criou-se um plano nacional de substituição de cultivos de drogas ilícitas nas áreas rurais e políticas públicas que reconhecem as drogas ilícitas como um problema de saúde pública, com programas de conscientização e reabilitação.

O acordo sobre as vítimas do conflito conta com um sistema integral de justiça, reparação e não repetição, composto por diferentes mecanismos judiciais e extrajudiciais para atender aos direitos das vítimas, prestar contas e contribuir para alcançar uma satisfação destas com todo o processo, a reconciliação e a transição do conflito para a paz. Ademais, adotou-se medidas para a reparação das vítimas como reconhecimento de responsabilidades, reparação coletiva no fim do conflito, restituição de terras, reabilitação psicossocial e um tribunal especial para os casos relacionados ao conflito através da Jurisdição Especial para a Paz (JEP).

Com isso, estabeleceram-se mecanismos para legitimar e implementar o acordo final através da verificação, referendo e implementação de todos os pontos acordados. Apesar do acordo final ter sido rejeitado pela população no plebiscito realizado em 2016 o governo decidiu seguir com a finalização do acordo após amplas discussões com a oposição e com grupos da população insatisfeitos com o andamento das negociações, terminando de forma oficial e definitiva o conflito armado entre o Estado e as FARC.

## Referências

ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Publicaciones Todo sobre el Acuerdo. 2017. Disponível em: <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Paginas/Todo-lo-que-necesita-saber-sobre-el-proceso-de-paz.aspx>>. Acesso em 05 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. Documentário “Rostros de paz”, 2017. Disponível em: <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co>>. Acesso em 05 de junho de 2019.

ANTUNES, D. F. B. Capacidades para a Paz: Estudo Comparativo dos processos de paz entre o governo colombiano e as FARC nas gestões Andrés Pastrana



(1998-2002) e Juan Manuel Santos (2010-2016). Porto Alegre: UFRGS, 2018.

ARTEHORTÚA, J. M. C. “¿Esta es la paz de Santos?”: el partido Centro Democrático y su construcción de significados alrededor de las negociaciones de paz. *Revista Ciencias Sociales*, no. 19. Cali: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad- Icesi, 2016, p. 15-37.

BBC BRASIL. Como a guerra entre o governo da Colômbia e as Farc começou e por que ela durou mais de 50 anos. Bogotá, agosto de 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37181620>>. Acesso em 20 de abril de 2019.

CENTRO DE NOTICIAS ONU. Colombia: Consejo de Seguridad de la ONU reitera su apoyo al proceso de paz. Centro de Notícias ONU, s. l., 26 ago. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/b08aQm>>. Acesso em: 30 de março de 2019.

COLÔMBIA. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Bogotá, 24 nov. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/YbUAIk>>. Acesso em: 24 de abril de 2019.

COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Editorial: Colômbia, para além da paz. Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), s.l., 12 mar. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/VQkgnB>>. Acesso em: 24 de abril de 2019.

COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Colômbia: dez perguntas sobre acordos de paz, acordos especiais e DIH. Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), s. l., 27 jun. 2016.

Disponível em: <<https://goo.gl/yO7M3s>>. Acesso em: 25 de abril de 2019.

CONVENÇÃO DE GENEBRA. Convenções de Genebra Relativas ao tratamento dos prisioneiros de guerra, feridos e situações de conflito, 1949. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito>> Acesso em: 15 de setembro de 2019.

EL PAIS. ¿Quiénes son los negociadores de las Farc y el Gobierno para el proceso de paz? EL PAIS, 2012. Disponível em: <<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/quienes-son-negociadores-farc-y-gobierno-para-proceso-paz>>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. Entrevista com Juan Manuel Santos sobre seu novo livro *La Batalla por la Paz*. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/11/internacional/1531279032\\_580973.htm](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/11/internacional/1531279032_580973.htm)>. Acesso em 20 de julho de 2019.

HERBOLZHEIMER, K. Innovations in the Colombian peace process. Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2016. Disponível em: <[https://www.cr.org/downloads/NOREF\\_CR\\_Report\\_Colombia%20Innovations\\_final.pdf](https://www.cr.org/downloads/NOREF_CR_Report_Colombia%20Innovations_final.pdf)>. Acesso em 25 de julho de 2019.

LA PUENTE, J. Colombia dice no al acuerdo de paz con las FARC. EL PAIS, 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475420001\\_242063.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475420001_242063.html)>. Acesso em 25 de setembro de 2019.

ONU. Missão de Paz da ONU na Colômbia. 2017. Disponível em: <<https://unmc.unmissions.org/documents>>. Acesso em 22 de julho de 2019.

REGISTRADURÍA NACIONAL DE COLOMBIA. Plebiscito del 2 de octubre de 2016. 2016. Disponível em: <[https://elecciones.registraduria.gov.co/pre\\_plebis\\_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ\\_L1.htm](https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm)>. Acesso em 29 de setembro de 2019.

SANTOS, J. M. La batalla por la paz. Bogotá: Ediciones Peninsula, 2019.

SANTOS, M. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. In: Revista Brasileira Política Internacional, 53, 1, p. 67-88, 2010.

SILVEIRA, W. A. As FARC- EP, o Plano Colômbia e seus desdobramentos nas Relações Internacionais. Trabalho de conclusão do curso de Graduação de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRG. Porto Alegre: UFRGS, 2014.