



**CONFLICTO
Y SOLUCIÓN POLÍTICA**

101 133

El camino de la implementación del Acuerdo Final: una carrera de obstáculos

5

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

PROFESOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Si la firma del texto definitivo del “Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, realizada el pasado jueves 24 de noviembre, fue la culminación de un difícil camino luego de los resultados adversos del pasado 2 de octubre, más complejos aún se perfilan los procesos de nueva refrendación y sobre todo de implementación de lo convenido en La Habana. El hecho de que un acuerdo de paz, cuya naturaleza es esencialmente política, se vea sometido en forma recurrente a la búsqueda de soluciones jurídicas, produce desgastes innecesarios y sitúa lo acordado en terrenos fangosos y peligrosos no siempre controlados por las partes que han suscrito el acuerdo.

En lo inmediato, el escollo a superar se encuentra en los alcances de la referendación a través del Congreso. Todo indica que el Gobierno contará con las mayorías necesarias para concretar ese propósito, más allá de las distinciones entre quienes apoyan decididamente lo acordado y quienes sostienen posturas dobles en unos casos y ambiguas en otros. Situados en el escenario del Congreso, lo oposición de ultraderecha queda reducida a sus proporciones reales, muy lejos de la pretensión de erigirse en representante de la mitad de la población colombiana. Así es que debe esperarse que su accionar en el proceso de referendación se convierta en un coctel que combinará intentos de sabotaje con descrédito y deslegitimación del proceso.

La referendación a través del Congreso

En lo inmediato, el escollo a superar se encuentra en los alcances de la referendación a través del Congreso. Todo indica que el Gobierno contará con las mayorías necesarias para concretar ese propósito, más allá de las distinciones entre quienes apoyan decididamente lo acordado y quienes sostienen posturas dobles en unos casos y ambiguas en otros. Situados en el escenario del Congreso, lo oposición de ultraderecha queda reducida a sus proporciones reales, muy lejos de la pretensión de erigirse en representante de la mitad de la población colombiana. Así es que debe esperarse que su accionar en el proceso de referendación se convierta en un coctel que combinará intentos de sabotaje con descrédito y deslegitimación del proceso.

El acuerdo de las partes para referendar el nuevo Acuerdo en el Congreso respondió con acierto a un acto que se sitúa en el campo del realismo político y del pragmatismo. Más que un debate teórico y político acerca de la capacidad de representación de ese órgano o incluso de su legitimidad, si se consideran, por ejemplo, su origen y sus prácticas, lo que estaba en juego era el resultado de unas negociaciones de casi seis años, en un contexto en el que la variable del tiempo juega un papel central, dada la extrema dificultad de garantizar un cese bilateral de fuegos y de hostilidades en forma indefinida y de mantener grandes contingentes guerrilleros en proceso de alistamiento para el traslado a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización.

No haber optado por esa vía, hubiera extendido en la práctica el nuevo acto de referendación hasta 2017, erigiéndolo *de facto* en un evento anticipatorio de las elecciones presidenciales de 2018. De esa manera, el Acuerdo mismo habría sido convertido en una especie de botín electoral. Las prácticas dilatorias del *Noísmo* de ultraderecha apuntaban justamente en dirección a prolongar cualquier resolución, para articular una nueva referendación con su estrategia electoral de cara a

la contienda presidencial. En realidad, a este sector nunca le ha interesado acuerdo político alguno, a no ser que por éste se comprenda el sometimiento guerrillero. El propósito mayor está centrado en el retorno a las posiciones de Gobierno, para darle continuidad a un proyecto político guerrillero que se considera interrumpido precisamente por los diálogos y negociaciones llevados a cabo en La Habana. No obstante lo anterior, el camino escogido -siendo el más adecuado para darle una pronta salida a la situación generada por los resultados del Plebiscito- no posee una garantía sólida para darle continuidad a los aspectos más gruesos de la implementación. Ello resulta de las interpretaciones que se están dando acerca de los alcances de la referendación a través del Congreso. A lo que se agrega la expectativa que ha generado el anunciado fallo de la Corte Constitucional sobre la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2016.

La importancia del procedimiento de *fasttrack*

En efecto, bien es sabido que la referendación popular, trascendiendo el debate de legitimidad, se encuentra vinculada con la activación del Acto Legislativo 01 de 2016 y, particularmente, con lo que se ha denominado el procedimiento de *fasttrack*. Sin procedimiento expedito, la implementación de los aspectos esenciales del Acuerdo definitivo se prolongaría hasta el primer semestre de 2018. Sobra advertir lo inconveniente de la coincidencia entre los necesarios desarrollos normativos de los acuerdos y la contienda electoral. Pero más que ello, si el procedimiento que se impusiera para tales desarrollos normativos fuera el ordinario, se estaría claramente frente a la posibilidad de hacer del Acuerdo definitivo un conjunto de tасajos, a los que se les podría meter mano no solo en el Congreso sino en la Corte Constitucional, sin que hubiera posibilidad alguna de intervención directa de una de las partes: la



Aun superándose los escollos para facilitar la implementación, debe esperarse que el Acuerdo final y sus desarrollos normativos estén sometidos a una guerra sin cuartel, en un país en el que el fetichismo jurídico posee alcances verdaderamente incalculables.

Aunque el derecho aparece como una exterioridad, en sentido estricto muestra las disposiciones y reservas de que dispone el orden social vigente para autopreservarse. Éstas se ponen en funcionamiento en forma profusa precisamente cuando se advierten peligros y se activan alarmas que parecieran cuestionar el orden establecido. De la misma forma en la que, por ejemplo, se asesinan opositores políticos o liderazgos sociales con el fin de desestructurar el movimiento real o potencial.

guerrilla de las FARC-EP, entre tanto ubicada en las ZVTN, probablemente con un proceso de dejación de armas concluido. Ese sí sería un verdadero conejo a quien como las FARC-EP han dado reiteradas muestras de voluntad de paz y de decisión política por terminar la confrontación armada.

Para de decirlo con franqueza, si las reformas que se han convenido no se implementan en los términos acordados, la posibilidad histórica de la rebelión armada no tendrá un cierre definitivo. Así es que por la buena salud del proceso de paz, si existe la comprensión del momento político y se tiene la estatura histórica, lo que debería esperarse es una interpretación amplia del concepto de refrendación popular, para dar por ajustada a ella la refrendación que se hará a través de Congreso y activar de esa manera el señalado procedimiento de *fasttrack*. En el mismo sentido, debería esperarse el fallo de la Corte. Aunque la materia específica de éste no es la refrendación popular, sino una demanda de presunta sustitución constitucional derivada del Acuerdo del 26 de septiembre, debe esperarse que haya consideraciones sobre lo que a juicio de la Corte se comprende por la refrendación, y de su implicación para la activación del procedimiento expedito.

Si se logra sortear el obstáculo de la refrendación, se estará de cara al inicio de la implementación plena del Acuerdo definitivo. Desde luego que vendrá la lluvia de demandas contra el acto de refrendación por el Congreso. Mientras se producen definiciones al respecto, seguramente se conocerán nuevos pronunciamientos de la Corte sobre otras demandas que se interpusieron contra el Acto Legislativo 01 de 2016. En ese interregno, se podrá sacar adelante la institucionalidad de la implementación y seguramente se aprobarán las primeras reformas fundamentales.

Si todo tiene el desenvolvimiento previsto, a los decretos presidenciales sobre creación y puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI) y del Consejo Nacional de la



http://elpais.com/elpais/2016/11/08/album/1478603761_500953.html#1478603761_500953_1478627582



http://elpais.com/elpais/2016/11/08/album/1478603761_500953.html#1478603761_500953_1478627582



Reincorporación (CNR), le seguirá la presentación del conjunto de reformas constitucionales con las que se desarrolla normativamente el Acuerdo definitivo. De esa manera se habrá definido el marco jurídico-institucional para la implementación de lo convenido. Y eso representa sin duda un paso muy significativo en el propósito de contribuir a desencadenar la potencia transformadora contenida en los acuerdos de La Habana.

Aun superándose los escollos para facilitar la implementación, debe esperarse que el Acuerdo final y sus desarrollos normativos estén sometidos a una guerra sin cuartel, en un país en el que el fetichismo jurídico posee alcances verdaderamente incalculables. Aunque el derecho aparece como una exterioridad, en sentido estricto muestra las disposiciones y reservas de que dispone el orden social vigente para autopreservarse. Éstas se ponen en funcionamiento en forma profusa precisamente cuando se advierten peligros y se activan alarmas que parecieran cuestionar el orden establecido. De la misma forma en la

que, por ejemplo, se asesinan opositores políticos o liderazgos sociales con el fin de desestructurar el movimiento real o potencial.

Algunas condiciones de la implementación

Lograr desatar o no un ciclo reformista en dirección a un proceso de democratización política, económica, social y cultural del país, a partir de las condiciones que genere la implementación normativa, se encontrará en dependencia de un conjunto de factores externos e internos, llamados a incidir sobre el curso del proceso político colombiano. Dentro de los múltiples a considerar, quiero destacar particularmente tres:

1. La conformación y consolidación de manera estable de un campo de fuerzas en el que se logre imponer una correlación a favor de la implementación de los acuerdos, lo cual incluye una necesaria política de alianzas, convergencias o coincidencias, según el caso.



2. La apropiación de los acuerdos por el movimiento social y popular. Sin el entendimiento del significado histórico y de la oportunidad que representa para el campo popular el Acuerdo final -y sin movilización y movimiento político y social en demanda de la implementación-, será difícil que lo convenido, traducido incluso en normatividad, se materialice efectivamente. No es suficiente con que se establezca un marco jurídico-institucional apropiado. Siendo éste necesario, la posibilidad de la eficacia material de las normas no se deriva del campo del derecho sino de la política, más bien, de la acción política colectiva.

3. Aún en presencia de una fuerte legitimidad social y de repertorios y disposiciones de movilización, así como de movimiento político y social, si no existe la disponibilidad presupuestal, lo acordado, incluido el marco norma-

tivo, podrá quedar reducido a la mera expectativa, a un catálogo de buenas intenciones. Así es que el debate sobre las finanzas públicas, tanto sobre las fuentes de financiación del Estado como sobre su gasto, deberá situarse en el centro de las preocupaciones del campo popular. No es cierto que no haya recursos para la paz. No los habrá obviamente si persiste el concepto de política neoliberal hasta ahora predominante. La implementación sin recursos sería una caricatura de implementación.

Los hechos de las semanas que siguen nos darán más elementos de juicio para establecer el curso específico que va tomando la implementación del Acuerdo final.