

De la creciente expectativa a la inminencia de un Acuerdo final entre las FARC-EP y el Gobierno

5

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

PROFESOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

El comunicado conjunto de las FARC-EP y el Gobierno nacional del pasado 12 de mayo representa uno de los pasos más significativos del momento actual del proceso de La Habana. En dicho comunicado se anunció la decisión de definir el Acuerdo final a suscribir por las partes como un Acuerdo especial conforme al artículo 3.º común a los Convenios de Ginebra, y se estableció la forma de su incorporación al ordenamiento constitucional haciendo uso del proyecto de "acto legislativo para la paz", en trámite en el Congreso.

Con ello quedó una vez más demostrado que cuando la unilateralidad cede al propósito de construir acuerdos, siempre será posible encontrar una solución. Y que ésta, dada la excepcionalidad de un proceso de paz, también tiene esa característica de excepcionalidad. Por esa razón, la salida acordada, apoyándose en una interpretación progresista y expansiva del derecho internacional y del propio derecho interno, es creativa y novedosa.

Con el acuerdo del pasado 12 de mayo se ha hecho más notorio que se ha transitado de la creciente expectativa al hecho inminente de la firma de un Acuerdo final, pues se ha avanzado en uno de los asuntos de mayor densidad del proceso: el llamado blindaje jurídico. Es cierto que no hay blindaje absoluto, más aún en un país como el nuestro en el que es una verdad de a puño que las normas no necesariamente existen para cumplirlas, como lo demuestra la propia maltrecha Constitución de 1991.

Evidentemente en La Habana se está produciendo nuevo derecho; el derecho necesario para la terminación de la expresión armada del conflicto.

La "prueba ácida" al blindaje jurídico

Con el acuerdo del pasado 12 de mayo se ha hecho más notorio que se ha transitado de la creciente expectativa al hecho inminente de la firma de un Acuerdo final, pues se ha avanzado en uno de los asuntos de mayor densidad del proceso: el llamado blindaje jurídico. Es cierto que no hay blindaje absoluto, más aún en un país como el nuestro en el que es una verdad de a puño que las normas no necesariamente existen para cumplirlas, como lo demuestra la propia maltrecha Constitución de 1991. Pero para terminar una guerra, dentro del conjunto de garantías requeridas por las partes, una de ellas consiste en proveer un marco normativo que contribuya a asegurar que lo pactado se respete en espíritu y letra al momento de implementarlo¹. Ello es de particular relevancia para quien - como en este caso las FARC-EP- han decidido desistir del alzamiento armado para transformarse en movimiento político legal y disputar el poder en el contexto del ordenamiento que emerja del Acuerdo final y resulte de su implementación.

Este señalado avance del blindaje jurídico del Acuerdo final debe aún transitar por el Congreso de la República y someterse al control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Así es que se está frente a lo que bien se podría definir como una prueba ácida al proceso de diálogos y negociación de La Habana. Hasta ahora, dicho proceso había comprometido al Gobierno nacional en repre-

¹ Tal seguridad es relativa. En derecho, siempre es posible deshacer lo que se ha hecho. Sólo se requiere la correlación de fuerzas para hacerlo. La seguridad jurídica es una condición necesaria, pero no suficiente. El destino del Acuerdo final dependerá de la derrota estratégica y definitiva de las fuerzas del militarismo y la ultraderecha.



sentación del Estado colombiano. No estaban incluidos en sentido estricto ni el Congreso de la República ni la Corte Constitucional. En las dos vueltas que le restan al “acto legislativo para la paz” en el Congreso, se sabrá si el Ejecutivo tiene la capacidad de sacar adelante lo acordado el 12 de mayo, haciendo valer su mayoría parlamentaria y manteniendo los apoyos de los partidos que, sin hacer parte de la llamada coalición de gobierno, acompañan el proceso de paz. Sobre el supuesto de que la iniciativa salga adelante en el Congreso, continuará en la Corte Constitucional el examen de constitucionalidad. Sólo una vez se sortee favorablemente esa instancia se sabrá si el Estado y su institucionalidad han adoptado el blindaje jurídico pactado del Acuerdo final. El Acuerdo final de paz debe asumir la forma de un Tratado de paz de Estado.

Debe presumirse que será en ese momento cuando se procederá a la firma del Acuerdo final y se dará inicio, a los sesenta días de ello, al proceso de dejación de armas, tal y como se señaló en comunicado conjunto del 23 de septiembre de 2015.

Si no se pasa la mencionada prueba ácida, el proceso tendría una prolongación (innecesaria) con mayor indefinición porque no habría certezas de seguridad y estabilidad jurídica. En esas condiciones no debería esperarse una pronta firma de un Acuerdo final, pues ésta dependería de una nueva solución jurídica del acuerdo político.

La necesidad del desarrollo normativo

Por otra parte, como bien se sabe, una cosa es que el Acuerdo final adquiera fuerza normativa, otra que tenga un desarrollo normativo y otra la legitimación política, así entre ellas haya evidentes relaciones.

El acuerdo del 12 de mayo resuelve lo primero y parcialmente lo segundo. Aunque se podría interpretar que los desarrollos normativos del Acuerdo final, por efecto del “acto legislativo para la paz”, se harán a través de las facultades extraordinarias que para tal efecto se le otorguen al Presidente, y a través del Congreso, aún está por definirse en La Habana de qué desarrollos normativos se trata. No parece ser suficiente para el llamado blindaje jurídico la declaratoria del Acuerdo final como Acuerdo especial y su incorporación al ordenamiento jurídico. En los términos actuales, para que los acuerdos no queden como manifestación de buenas intenciones de las partes, se precisa que haya desarrollos normativos constitucionales, legales y reglamentarios. Por las características que ha asumido la negociación debe presumirse que ese no será un tema que quede abierto y sujeto a interpretación. En el menor de los casos, debe esperarse que el Acuerdo final se acompañe de la definición de una agenda con cronograma de desarrollos normativos a implementar, en uso de las facultades que le hayan sido concedidas al ejecutivo y al legislativo para tal efecto.

Uno de los retos del proceso de La Habana ha consistido precisamente en construir una forma excepcional de la relación entre política, derecho y justicia. Bienvenida entonces la definición de ese marco normativo, que no es otra cosa que la provisión de nuevas condiciones de posibilidad para el trámite del conflicto político y social, con una evidente potencia transformadora. Otro asunto es su eficacia material, lo cual nos sitúa en otro ámbito, el del movimiento que imponga que lo pactado se haga realidad material.

Así es que tal y como en la teoría constitucional se habla de la "Constitución económica" para hacer referencia al conjunto de normas, principios y valores de organización y regulación de la economía, como parte integral de la Constitución política, tendremos que acostumbrarnos a que como resultado del proceso de La Habana se tendrá que hablar de la "Constitución política del Acuerdo final", para considerar el conjunto de normas, principios y valores que hacen posible la terminación del conflicto y, sobre todo, sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera. Tal corpus normativo es una necesidad en cuanto el existente, la Constitución de 1991, demostró su falta de capacidad y eficacia normativa para consolidar una salida política y terminó siendo instrumentalizado incluso en función de una solución militar que no pudo imponerse al enemigo insurgente.

Se podrá decir que todo ello es un exceso de fetichismo normativo o incluso una especie de ilusión constitucional. De hecho, se ha afirmado que el proceso de La Habana está capturado por las discusiones jurídicas. En ocasiones la demasía de opiniones pareciera dar la razón a quienes tal afirman, sobre todo cuando muchas de ellas nadan en una insostenible levedad o en medio de la ignorancia manifiesta. Empero, en las condiciones actuales es imposible pensar una solución política sin una solución jurídica. Uno de los retos del proceso de La Habana ha consistido precisamente en construir una forma excepcional de la relación entre política, derecho y justicia. Bienvenida entonces la definición de ese marco normativo, que no es otra cosa que la provisión de nuevas condiciones de posibilidad para el trámite del conflicto político y social, con una evidente potencia transformadora. Otro asunto es su eficacia material, lo cual nos sitúa en otro ámbito, el del movimiento que imponga que lo pactado se haga realidad material.

La cuestión de la legitimación política

Pero ello no resuelve la cuestión de la legitimación política, que más que un mero acto de refrendación a través de un evento determinado, por ejemplo, la convocatoria a las urnas para aprobar o improbar, es un proceso complejo de construcción de lealtades políticas respecto de un propósito que, en primera instancia, es el de la validación del Acuerdo final, en el entendido de que éste comprende también la implementación y la verificación de lo pactado. En la definición misma de la Agenda las partes establecieron la "Refrendación" como un punto de la negociación. Desde el inicio, tanto a las FARC-EP como al Gobierno les ha preocupado la cuestión de la legitimación política.

Aunque no existe una relación de determinación entre el llamado blindaje jurídico del Acuerdo final y la refrendación, es decir, que el primero no está supeditado a la segunda, desde luego que es deseable que la refrendación, con independencia del mecanismo que acojan las partes, conduzca a una confirmación de lo acordado. No sería conveniente que hubiese un Acuerdo final blindado jurídicamente, pero sin la legitimidad política correspondiente. Y ésta pasa no solo por la formalidad del acto de refrendación, sino sobre todo por un proceso de apropiación social de lo acordado que empieza por la pedagogía de lo conve-nido y se extiende hasta la concreción de las posibilidades de transformación social vinculadas al proceso de implementación, más allá de la cesura histórica sin igual que representa el final de la expresión armada del conflicto y el tránsito a una nueva etapa de la contienda política.

De la lectura de lo convenido el 12 de mayo, se puede inferir que existe la voluntad de las partes de articular la incorporación con la refrendación. El cómo hacerlo dependerá de los resultados del examen de constitucionalidad de la ley estatutaria mediante la cual se regula el llamado plebiscito por la paz. Existen razones jurídicas para pensar que se tratará de una sentencia modulada y que muy seguramente se definirá que el acto de refrendación será una consulta especial y no un plebiscito. Como parte de la refrendación habrá convocatoria a las urnas.

Ahora bien, si la legitimación política del Acuerdo final se comprende como un proceso y se asume en serio, la propuesta guerrillera de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente adquiere toda relevancia. No en los términos y con los propósitos con los que la propusieron inicialmente las FARC-EP. Ahora más bien centrada en los necesarios ajustes y reformas institucionales de cara a la construcción de la paz estable y duradera, como se señala en el punto 3 de la Agenda. En ese sentido, el Acuerdo final debería contener el compromiso de convocar dicha asamblea, definir el término, su conformación y su propósito específico. ¡Qué mejor legitimación política que la vinculación del constituyente primario!

Los densos pendientes

Lo hasta aquí planteado, referido a la dinámica específica del proceso de diálogos y negociación, no permite mostrar que si bien se está frente a la inminencia de un Acuerdo final, aún están pendientes por acordar temas de suma densidad

y complejidad, como son los que corresponden a los puntos 3 y 6 de la Agenda². El paso hacia el blindaje jurídico desató un nudo grande y permite avanzar en concreciones de lo que está por resolverse. Muy seguramente las próximas semanas vendrán cargadas de nuevos anuncios. Tampoco serán descartables nuevas tensiones y atascos propios de la fase final en la que se encuentra el proceso. Una de las tantas enseñanzas de la Mesa de La Habana consiste en la necesidad de comprender y reconocer que no se está frente a un proceso de sometimiento, sino de una construcción negociada. La unilateralidad ha demostrado ser una estrategia de negociación que además de inútil ha generado tensiones y pérdida de tiempo valioso.

La oposición contra el Acuerdo final y la prefiguración del escenario político de la implementación

Las reacciones frente al anuncio del acuerdo del 12 de mayo pusieron en evidencia las dificultades que aún debe sortear el camino hacia el inminente Acuerdo final. Y más allá de ello, son anticipatorias de las fuertes conflictividades que le esperan a la implementación de lo pactado y, sobre todo, de cómo sectores de la ultraderecha pretenden tramitarlas.

Aunque la robustez jurídica del acuerdo mereció un amplio respaldo político y social, también se ha expresado una oposición que se mueve en un arco que comprende desde visiones conservadoras y en extremo exegéticas hasta otras francamente torcidas y llenas de falsedad. Son diversas las motivaciones que inspiran estas posturas.

Por una parte, se encuentran aquellas que provienen de sectores del Congreso que, apoyando en términos generales el proceso La Habana, han considerado que a la negociación y al acuerdo entre las FARC-EP y el Gobierno le debería seguir el sometimiento al Congreso, particularmente en relación con la implementación. Aspiración estéril que solo puede resultar de una manifiesta incompreensión del proceso. La actitud pedante y prepotente impide aceptar un acuerdo como el del 12 de mayo: ella es expresiva del sentir de sectores medios urbanos y de la intelectualidad de centroderecha que tras cerca de cuatro años de negociación aún no alcanzan a asimilar las supuestas concesiones del establecimiento a las FARC-EP.

Por otra parte, están aquellas que han practicado la oposición férrea (pero mentirosa) al proceso a fin de hacerlo abortar y retrotraer el país por el camino de (la ya fracasada) solución militar. Debido a los manifiestos avances del proceso, la postura inicial ha sufrido variaciones. De la oposición abierta, se pasó a la denuncia de la "paz con impunidad" y, más recientemente, se produjo el llamado a la "resistencia civil" contra el proceso de La Habana. En actitud delirante, el acuerdo del 12 de mayo fue catalogado con un "golpe de Estado". Lo cual es comprensible, si se considera que todo nuevo avance que se registre en La

2 Al respecto remito a mi texto "Los densos pendientes de La Habana", publicada en *UN-Periódico*, no. 199, Universidad Nacional de Colombia, mayo de 2016, cuya versión ampliada se puede consultar en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=212117&titular=los-densos-pendientes-de-la-habana->



Habana, además de desespero, genera mayor agresividad, debido a que se va cerrando el campo político de un proyecto en decadencia que se edificó justamente sobre el ejercicio ilimitado de la violencia estatal y paramilitar y se reprodujo con base en la glorificación de la guerra y la solución militar.

Con la presencia minoritaria del Centro Democrático en el Congreso, el concurso de la Procuraduría, la puesta a disposición de importante medios masivos de comunicación (en radio y televisión), el apoyo de los sectores más reaccionarios del latifundismo y los agonegocios y de sectores del empresariado nacional y transnacional, así como el soporte de poderes políticos regionales y locales, criminales y mafiosos, y de sectores de las fuerzas militares y de policía, se está en presencia de una compleja articulación que en el momento actual representa la avanzada del bloque de poder contrainsurgente. Si su empeño en combatir la solución política fracasa, como todo indica que así será, ahí estará la fuerza po-

lítica, económica y social que confrontará los propósitos transformadores del Acuerdo final al momento de la implementación, a fin de pretender mantener el régimen de privilegios sobre los cuales se ha fundado y reproducido su poder. Por sus características y su trayectoria histórica, no es descartable la apelación también a la violencia armada paramilitar, como desde ya se aprecia en forma aislada pero con evidentes rasgos de sistematicidad.

En ese contexto, la derrota política de la ultraderecha y el militarismo deviene en necesidad urgente del momento actual. Para el campo popular representa un reto de hondo calado, pues ella se debe producir al tiempo que se produzca una clara diferenciación respecto de la idea de "paz negociada", expresada en las facciones del poder de clase representado por el Gobierno de Santos, también con sus propios intereses en la implementación. Sólo así será posible pensar en desatar la potencia transformadora de los acuerdos de La Habana.

AMORINDIA

