

# Acelerar en Colombia para imponer en La Habana: Un rumbo equivocado

**Jairo Estrada Álvarez**

Profesor del Departamento de Ciencia Política  
Universidad Nacional de Colombia

**T**odo parece indicar que el camino escogido por el Gobierno de Santos para avanzar en la búsqueda de un acuerdo final con la guerrilla de las FARC-EP, en lugar de fundamentarse en lo establecido en el Comunicado conjunto No. 55 del 12 de julio del presente año “Agilizar en La Habana y desescalar en Colombia”, ha tomado un rumbo equivocado que bien puede calificarse como la decisión unilateral de “acelerar en Colombia para imponer en La Habana”.

De esa forma, el proceso de diálogos y negociación se verá envuelto por innecesarios y desgastantes debates que en lo esencial harán mucho más compleja y difícil la tarea que se han trazado las Partes de construir un acuerdo sólido y consistente en un tiempo que, visto desde la distancia de quienes hacemos seguimiento con juicio y rigor al proceso, es de por sí arriesgado y, cuando menos, problemático. Me refiero al término de seis meses anunciado en La Habana verbalmente y por separado por el Presidente Santos y el Comandante Timochenko el pasado 23 de septiembre. Entre tanto, ha quedado incluso en evidencia que ese lapso se contabiliza con relojes distintos, en la medida en que mientras no se produzca el cierre definitivo del “Acuerdo sobre la Jurisdicción especial para la paz” el reloj de las FARC-EP estará detenido, según se ha sabido por los comunicados guerrilleros.

## Efectos previsibles de la unilateralidad como pretensión de sometimiento


El trámite de proyecto de Acto legislativo, conocido el “Acto legislativo para la paz” (por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del “Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera”), así como el anuncio de tramitar con mensaje de urgencia una reforma a la figura del plebiscito para posibilitar un “Plebiscito para la paz” que refrende los acuerdos pactados, representan una línea de continuidad en la estrategia de negociación del Gobierno que se sustenta en la idea equivocada de que se está frente a un proceso de sometimiento guerrillero y no de una negociación para diseñar en forma concertada un acuerdo por cuenta de las partes intervinientes.

En el momento en el que se encuentra la negociación, desde luego que son válidos todos los esfuerzos en la búsqueda creativa de soluciones que permitan transitar hacia un Acuerdo final. Asimismo, es relevante que se evidencien los límites de las facultades que tiene la Delegación gubernamental en la Mesa, pues es casi de sentido común advertir que cualquier tratado de paz para que sea exitoso, además incorporar los acuerdos sobre las transformaciones necesarias para construirla, debe comprometer al Estado en su conjunto, a todos los poderes públicos, incluidas las fuerzas militares y de policía; y, desde luego, contar con la debida legitimidad política y social. Y eso pasa por el necesario desarrollo normativo de los acuerdos para que adquieran la fuerza jurídica (constitucional, legal o reglamentaria) a fin de hacerlos susceptibles de implementación y que no queden en el cenagoso terreno de la mera confianza o de la declaración de buenas intenciones. Igualmente pasa por la definición del mecanismo de refrendación popular.

El meollo de estos asuntos de tan grueso calibre consiste en que la búsqueda de una “solución jurídica”



Palacio de Justicia de Colombia, 1985.



Quienes mejor pueden desarrollar normativamente los acuerdos, son precisamente quienes los han pactado. Así es que el escenario obvio para tales desarrollos es la propia Mesa de La Habana.

Proceder en contrario equivale a pretender “ponerle un conejo” a lo pactado para que un tercero lo desarrolle, negando *de facto* lo construido por las Partes.

no puede ser el resultado de una “negociación” entre el Ejecutivo y el Congreso para que los mencionados poderes públicos predeterminen, por una parte, cómo se distribuye la tarea del desarrollo normativo de los acuerdos entre la Presidencia (a través de facultades extraordinarias) y la comisión legislativa especial surgida del Congreso, tal y como reza en el ya mencionado proyecto de acto legislativo. Y, por la otra, para que establezcan *a priori* el mecanismo de refrendación, como ocurre con el anunciado propósito de un “Plebiscito para la paz”. Si así fuera, estaríamos frente un intento de raponazo de lo acordado en La Habana, que a juzgar por lo que ha sido la dinámica de las negociaciones no tiene posibilidad de prosperar.

La muerte anunciada del “Marco jurídico para la paz” como solución de justicia transicional de sometimiento, o el apresurado y torpe andar del “Referendo para la paz”, son ejemplares demostraciones de que el camino de la unilateralidad no es en absoluto recomendable, así se pretenda producir el impacto mediático de una solución muy debatida o, incluso amparado en ello y en la fuerza normativa nacida de la acción unilateral, querer (im)presionar a la contraparte guerrillera, prefigurándole el tablero de la negociación en puntos tan decisivos, con el argumento adicional de los tiempos fatales en pleno desenvolvimiento.

Al efecto inicial de una “opinión pública” discutiendo asuntos de tanta trascendencia como los señalados, le seguirá muy seguramente la constatación de la relativa inutilidad de tales discusiones (desde luego sin desconocer su valor académico o su impacto sobre la formación política de la colectividad social), cuestión que a la postre sirve de aliento para las derechas y los sectores militaristas que se oponen a las negociaciones, y para desprestigiar la indiscutible y demostrada voluntad de paz de la guerrilla. Lo cual, al sumarse a las permanentes amenazas contra el cese unilateral guerrillero y a la persistencia



<http://confidencia.colombia.com/actualidad/18959/Aparecen-restos-de-tres-desaparecidos-del-Palacio-de-Justicia-palacio-de-justicia-m-19-desaparecidos-hallazgo.htm>



<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/carlos-augusto-rodriguez-salio-vida-del-palacio-de-just-articulo-532386>

del paramilitarismo, podría llevar el proceso a una indeseable situación crítica. Así es que con iniciativas gubernamentales unilaterales de ese tipo se está propiciando un juego indebido que en lugar de fortalecer el proceso, más bien lo debilita y desprestigia. Y todo por la advertida pretensión de prefigurar los escenarios de negociación de los puntos aún pendientes en la Agenda.

Como ya se dijo, la curtida Delegación de las FARC-EP ha demostrado no sobrecogerse por estas estrategias de negociación. Hasta ahora no han valido los plazos fatales; tampoco las decisiones unilaterales (lo único unilateral que ha funcionado ha sido el cese de fuegos guerrilleros). Y a esta altura de la partida, nada indica que pueda ocurrir lo contrario.

### Retornar a la construcción bilateral de acuerdos

En ese orden de ideas, lo más sensato para la buena salud del proceso sería, a juicio de quienes tenemos la aspiración del pronto logro de un Acuerdo final, desandar el camino de la unilateralidad y centrarse ordenadamente en el abordaje de los puntos que restan de la Agenda. Asimismo, las Partes deberían considerar el establecimiento de cronogramas de referencia según temáticas específicas, en el entendido –en todo caso– de que lo que concierne al Punto 3 “Fin del conflicto”, demanda una tratamiento integral y simultáneo, como dice el texto de la propia Agenda. De la misma forma debería procederse con los componentes del Punto 6 “Implementación, Verificación y Refrendación”, teniendo en cuenta además su estrecha interrelación con el Punto 3. No pareciera ser posible el acuerdo sobre este punto, sin que previamente estuviesen resueltos los asuntos del Punto 6, al menos en sus criterios generales y lineamientos básicos.

Razón tiene el Gobierno cuando manifiesta su preocupación por los desarrollos normativos para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo final, pero se equivoca –como ya se dijo– con la forma de construir los instrumentos jurídicos a través del señalado proyecto de Acto legislativo. Quienes mejor pueden desarrollar normativamente los acuerdos, son precisamente quienes los han pactado. Así es que el escenario obvio para tales desarrollos es la propia Mesa de La Habana. Proceder en contrario equivale a pretender “ponerle un conejo” a lo pactado para que un tercero lo desarrolle, negando *de facto* lo construido por las Partes.

Otra cosa, que también tendrá que pactarse entre el Gobierno y las FARC-EP, consiste en definir cómo se incorporará todo ello en el ordenamiento jurídico. Lo cual es asunto distinto a la cuestión de la refrendación, que tendrá que referirse no sólo al Acuerdo final, sino

también a los desarrollos normativos (constitucionales, legales, reglamentarios) de los acuerdos específicos contentivos de ese acuerdo final. De lo que se trata es de sentar bases sólidas para lo que se viene en período del posacuerdo. Ellas empiezan por la necesaria seguridad jurídica del conjunto de lo pactado, en un país caracterizado por la exacerbación del fetichismo de lo jurídico, pero en el que al mismo tiempo las normas están hechas para los de ruana y su reiterada contravención o incumplimiento por parte incluso del propio Estado.

La muy cercana experiencia de los problemas de interpretación del acuerdo sobre “Jurisdicción especial para la paz”, que a casi dos meses de su anuncio solemne no parecen resolverse, además de sembrar inevitablemente desconfianza entre las Partes, llama en forma mayúscula la atención sobre los debates que sobrevendrán al momento del desarrollo normativo de ese acuerdo. Y ello es válido para todos y cada uno de los demás temas convenidos. De paso reafirma la tesis expuesta en este escrito acerca de que esa es una tarea que le compete en primerísima instancia a las propias Delegaciones de las Partes.

### Límites del orden vigente y perspectiva constituyente

Ya va siendo hora de que se comprenda que la negociación para la terminación del conflicto armado ha convertido la Mesa de La Habana en un órgano de producción de nuevo derecho. Y eso puede definirse como una anomalía a la luz de ordenamiento jurídico vigente en el país. Pero de lo que se trata justamente es que para resolver la “excepcionalidad permanente” que asumió



<http://www.eluniversal.com.co/magazina/nacional/politica-popular-defensa-de-colombia-sobre-palacio-de-justicia-109332>



Ya va siendo hora de que se comprenda que la negociación para la terminación del conflicto armado ha convertido la Mesa de La Habana en un órgano de producción de nuevo derecho. Si hasta ahora la mayor parte de los acuerdos no parecían comprometer el orden constitucional vigente, la negociación entró con la “Jurisdicción especial para la paz” en un terreno en el que los límites de dicho orden se tornan evidentes. Y los asuntos pendientes del Punto del “Fin del Conflicto” y de la “Implementación, Verificación y Refrendación” los hacen protuberantes.

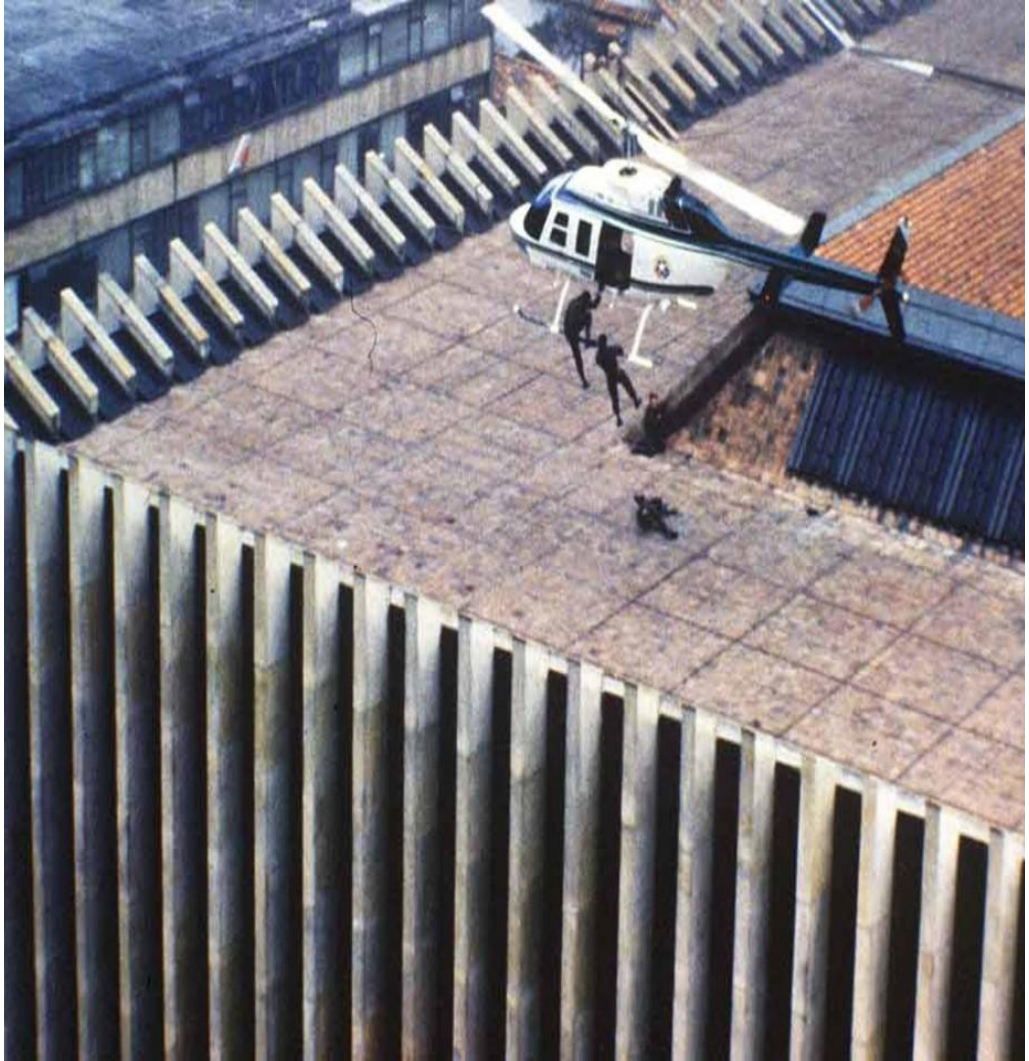
la confrontación armada, se requieren recursos también excepcionales. Si hasta ahora la mayor parte de los acuerdos no parecían comprometer el orden constitucional vigente, la negociación entró con la “Jurisdicción especial para la paz” en un terreno en el que los límites de dicho orden se tornan evidentes. Y los asuntos pendientes del Punto del “Fin del Conflicto” y de la “Implementación, Verificación y Refrendación” los hacen protuberantes.


Así es que el empeño en salvar la institucionalidad vigente resulta infructuoso, si en verdad existe la voluntad y sobre todo la decisión política de llegar a la firma un acuerdo definitivo. Por eso aseveré en otro texto que había llegado la hora de “desatar a Ulises en la búsqueda de un Acuerdo final”<sup>1</sup>. En efecto, más que sentencias impropias, sean éstas presidenciales o de otros altos funcionarios públicos, lo que requiere el proceso en su momento actual es máxima disposición y creatividad de las Partes para producir los acuerdos políticos y las consecuentes soluciones jurídicas.

Y en ese empeño se hace necesaria la apertura a consideraciones para subvertir el orden constitucional vigente desde el propio orden, pues es claro que la construcción de la solución político-jurídica tiene esa premisa. Para ello se requerirá superar mezquindades y sobre todo exhibir mucha grandeza, particularmente por parte del Congreso y de la Corte Constitucional, poderes públicos por los cuales deberá transitar el acuerdo político-jurídico alcanzado en la Mesa a fin de que la palabra y el texto pactados sean

---

1 Véase mi artículo “Desatar a Ulises en la búsqueda de un Acuerdo final”, *UN Periódico*, Universidad Nacional de Colombia, 12.09.2015.





Si nos atenemos al preámbulo del Acuerdo que dio origen al proceso de diálogos y negociación de La Habana en el sentido de que “la construcción de la paz es un asunto de la sociedad en su conjunto que requiere la participación de todos, sin distinción, incluidas otras organizaciones guerrilleras (...)”, es necesario que en desarrollo de ese espíritu se considere el imperativo de un gran acuerdo político nacional que haga viable la perspectiva de la Asamblea Nacional Constituyente.

dotados con el ropaje normativo requerido para hacer viable el Acuerdo final y su implementación, y con ello el tránsito hacia una nueva normalidad, que es la de la regulación y el trámite de los conflictos a través del recurso exclusivo de la política. O si se prefiere para iniciar el proceso hacia la paz estable y duradera.

Más allá de la filigrana jurídica que deberá diseñarse con el debido cuidado para hacer realidad ese propósito, si se quiere estar a la altura del acontecimiento más importante de nuestra historia reciente, cual es la terminación de la rebelión armada y su tránsito a la política abierta, debe considerarse que el mejor cierre que puede ofrecer la sociedad colombiana al conflicto en su expresión armada, a quienes han defendido el orden social vigente combinando todas las formas y recursos posibles (incluso los de la ilegalidad contrainsurgente), así como a quienes lo han combatido con las armas en la mano, es un verdadero tratado de paz, entendido éste como un nuevo contrato social. Y ello solo es posible dándole rienda suelta a un proceso constituyente a sellarse con una estación necesaria: la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). La construcción de la verdadera paz, democrática y con justicia social, sin que se agote desde luego en él, demanda un nuevo marco normativo constitucional. Lo que está en trance de ocurrir posee unas dimensiones sobre las cuales solo la historia y las generaciones futuras darán su dictamen.

En las condiciones actuales del país y del proceso de diálogos y negociación, la iniciativa de la ANC trasciende la cuestión de la refrendación de los acuerdos. Aunque su sola convocatoria podría considerarse como la oportunidad para la refrendación, la celebración de la Asamblea permitiría la incorporación expedita de lo acordado ya refrendado que tenga alcance constitucional en el nuevo ordenamiento; la solución de los pendientes y de las salvedades a través de la intervención del constituyente primario, ofreciendo una salida política y con legitimidad a lo que no pudieron resolver las Partes. Y además, abordar



temas sensibles en el debate público nacional no tratados en la Mesa de La Habana pero que de diversas maneras evidencian preocupantes signos de crisis nacional y de diseños institucionales.

Si nos atenemos al preámbulo del Acuerdo que dio origen al proceso de diálogos y negociación de La Habana en el sentido de que “la construcción de la paz es un asunto de la sociedad en su conjunto que requiere la participación de todos, sin distinción, incluidas otras organizaciones guerrilleras (...)”, es necesario que en desarrollo de ese espíritu se considere el imperativo de un gran acuerdo político nacional que haga viable la perspectiva de la ANC. Trabajar en dirección a concretar esa posibilidad es un asunto que le compete al campo popular en su conjunto, que –como ocurre con la sociedad en su conjunto– no alcanza aún a percibir el significado de la firma de un Acuerdo final y, sobre todo, los escenarios propios del posacuerdo, con todas sus conflictividades.

*Adenda:* Seguimos a la expectativa del inicio de los diálogos con el ELN. Con ello se concretaría la aspiración guerrillera sobre “dos mesas de diálogos y un solo proceso de paz”.