

Los laberintos del Acuerdo final entre las FARC-EP y el régimen de Santos

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ :: 17/08/2016

Tras la firma de los acuerdos sobre cese bilateral definitivo de fuegos y de hostilidades y dejación de armas el pasado 23 de junio del año en curso, se ha venido propagando la idea de que la firma del Acuerdo final entre el Gobierno nacional y las FARC-EP es un asunto de mera carpintería. En realidad, las Partes deben sortear cuando menos dos laberintos para alcanzar ese propósito¹.

El primero resulta de los aspectos que aún se encuentran pendientes. Su sólo enunciado indica que el cierre de la negociación es de suma dificultad, pues se trata de los asuntos relacionados con la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, en lo político, lo económico y lo social, “de acuerdo con sus intereses”, como reza en la Agenda, y de la implementación y la verificación de todo lo acordado.

Las Partes han demostrado en todo caso que si existe la voluntad y la decisión es posible encontrarle a ello una solución política, tal y como se ha evidenciado a lo largo de la negociación y, sobre todo, en momentos de extrema tensión y dificultad. Por otro lado, el segundo laberinto proviene de la particularidad del proceso de La Habana, en cuanto -a diferencia de otras experiencias internas e internacionales- se ha puesto de manifiesto que junto con el acuerdo político, se precisa una solución jurídica, no sólo para darle fuerza normativa a lo acordado, sino para generar condiciones más propicias para su implementación a través de los correspondientes desarrollos normativos (constitucionales, legales, reglamentarios, administrativos, y de política pública).

El laberinto de lo pendiente

El proceso de reincorporación

Si se pretende diseñar una salida para el proceso de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, ésta tendrá que sustentarse en una solución distinta a la experimentada en el pasado en el país con los casos de otras guerrillas y a los procesos de desmovilización, desarme y inserción (DDR), concebidos como componente de las estrategias de contrainsurgencia. Ni la situación político-militar con la que llegaron las Partes al inicio de la negociación (extendida hasta la declaratoria de cese unilateral de fuegos por parte de las FARC-EP), ni el estado interno de las estructuras de esa guerrilla, permiten considerar que se está frente a un proceso de desmovilización.

Sin dejar de lado el trayecto recorrido durante los últimos años -espinoso y lleno de atajos- para alcanzar los acuerdos parciales hasta ahora conocidos y sin desconocer la importancia de éstos, lo convenido sobre cese bilateral de fuegos y de hostilidades son una evidencia del poder de fuego y de la presencia territorial que posee la guerrilla. Las 23 Zonas veredales transitorias de normalización y los 8 campamentos a los que iniciarán su traslado los integrantes de las FARC-EP una vez entre en vigor el Acuerdo final, incluida la amnistía y el

indulto, más que una concesión del Gobierno, se basan en el reconocimiento mutuo de la situación político-militar², y distan de la muy cacareada derrota pregonada por el uribismo.

Si al poder de fuego y la presencia territorial se le agrega el manifiesto propósito de las FARC-EP de continuar la lucha mediante su transformación en partido o movimiento político legal para el logro de sus propósitos, es incuestionable que la solución para una reincorporación a la vida civil trasciende los esquemas vigentes. Así como se ha afirmado por parte de la organización guerrillera, que la “dejación de armas” no es asunto de una semántica equiparable a su entrega al Estado (simbolizando el sometimiento de cada insurgente), pues comprende mayor contenido y complejidad, tampoco debe esperarse que tras dicho proceso se asista a un traslado masivo de la base guerrillera en procedimiento de reincorporación a los centros urbanos.

De lo anterior se puede inferir que la negociación del sub-punto de reincorporación, posee múltiples aristas. Además de aquellas que pudieran definirse como parte esencial del contexto, se encuentran las que conciernen de manera específica a la guerrilla de las FARC-EP. Las primeras, aunque ya han sido negociadas en los acuerdos parciales suscritos, requieren la puesta en marcha de acciones y medidas para la reforma al sistema político y de representación, el combate efectivo a las estructuras criminales, especialmente de carácter paramilitar, y en particular para la seguridad integral en los territorios donde ha habido presencia guerrillera y de los propios guerrilleros en proceso de reincorporación. Las segundas son las concernientes a la generación de condiciones excepcionales para el tránsito de las FARC-EP a partido o movimiento político, abarcando un espectro que pasa por la realización de su X Conferencia, el otorgamiento de personería jurídica, la asignación directa de curules en órganos de elección popular, la representación en diferentes instancias de la organización estatal, la financiación, el acceso a medios de comunicación, la preservación de la historia y la memoria guerrillera, entre otros. Teniendo todas ellas como premisa el reconocimiento pleno de los derechos civiles y políticos a los insurgentes, sin restricción alguna.

A lo anterior se adiciona el necesario acuerdo sobre las pretensiones guerrilleras para la conformación de una economía propia y para la estructuración de dispositivos de carácter social, que comprometen a la comunidad guerrillera y la organización en su conjunto, si se contempla que uno de los rasgos principales del proceso de reincorporación tiene como propósito la preservación y la continuidad de esa comunidad en correspondencia con las condiciones que se convengan en el Acuerdo final y bajo un entendimiento amplio de la política que comprende todos los ámbitos de la vida social. Y junto con todo ello, la definición de las situaciones individuales, es decir, de cada uno de los integrantes de la guerrilla, en cuanto la reincorporación no es solo de una comunidad, sino también de los individuos que la conforman.

Si las FARC-EP transformadas en partido o movimiento han manifestado el propósito de continuar su accionar político no solo en los centros urbanos, sino también en los territorios en los que han hecho presencia histórica y establecido relacionamientos con las comunidades que los habitan, debe presumirse que la negociación sobre la reincorporación requerirá una solución territorial. La propuesta de guerrillera de establecimiento de “Territorios especiales de paz” es contentiva de ese propósito. Aproximar las Partes a un

acuerdo que contemple la dimensión territorial es otro aspecto que se perfila de gran dificultad en lo que resta por convenir.

La implementación y la verificación

El laberinto de lo pendiente abarca igualmente los asuntos del Punto 6 de la Agenda, prácticamente ignorado hasta ahora en el debate público y, según se afirma, en la propia Mesa de La Habana. Por lo que se conoce por declaraciones y actuaciones de las Partes, en lo referente a la implementación las posiciones de encuentran muy distantes. Mientras que la Delegación del Gobierno pareciera sostener la tesis de que la implementación es de su exclusivo resorte, las FARC-EP pretenden hacer parte del proceso de manera directa y han demandado además la más amplia participación social, sobre todo a nivel territorial. A ello se agregan las visiones opuestas acerca de lo que se comprende por implementación.

El enfoque gubernamental contempla que los desarrollos normativos que demandan los acuerdos son de competencia del Gobierno y que le corresponde a éste prepararlos para ser tramitados en el Congreso, según el procedimiento expedito contemplado en el acto legislativo para la paz, que fue concertado con las FARC-EP. Asimismo, se desarrolló en el borrador de Documento CONPES la “Estrategia orientadora de las intervenciones para el posconflicto” (versión del 07.07.2016)³, en la que se refuerza un concepto de implementación en manos exclusivas del Gobierno, y de la que se puede inferir que se busca renombrar programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo, para adecuarlos al lenguaje de los acuerdos, sin considerar esfuerzo fiscal adicional alguno. Es evidente la pretensión de derivar de la implementación los “negocios del posconflicto”, para los cuales ya hay acuciosos aprestamientos. Y en esa visión se contemplarán seguramente migajas para las comunidades y las propias FARC-EP reincorporadas a través de “proyectos productivos”, a ser financiados por la comunidad internacional. En suma, se trata de una visión de la implementación que se sustenta en una extensión de la pretensión de sometimiento al momento del cierre de la negociación y que se descansa en la idea de que lo que va a ocurrir es simplemente una desmovilización masiva de guerrilleros.

En la visión de las FARC-EP la implementación está vinculada, en primer lugar, con su participación directa en los desarrollos normativos, lo cual presume que será objeto de negociación definir de cuáles se trata (en el nivel constitucional y legal), y que los textos deberán salir consensuados de La Habana, tal y como se acordó el texto de las normas de amnistía e indulto. En segundo lugar, se busca definir un Plan especial para la paz, con su correspondiente financiación, estimada en un equivalente del 4% anual del PIB. Dicho plan sería contentivo del conjunto de programas y proyectos, que se derivan de los acuerdos. Y junto con lo anterior, está contemplada la negociación de una institucionalidad para la implementación con intervención directa de la organización en la que se transformen las FARC-EP y con una amplia participación social, sobre todo de las comunidades en los territorios durante todo el proceso. La duración de la implementación se ha estimado un mínimo de 12 años. .

En cuanto a la verificación, la Delegación gubernamental pareciera no tener interés alguno en una distinta a la del cese bilateral de fuegos y de hostilidades y a la dejación de armas; es decir, no contempla la necesidad de una verificación del conjunto de los acuerdos. Las

FARC-EP, por el contrario, han dado a entender que buscarían acordar una verificación internacional en cabeza de Naciones Unidas y la Celac, que debería acompañarse de procesos de acompañamiento y veeduría social, particularmente en los territorios.

He introducido estas reflexiones simplemente con el propósito de sustentar de mejor manera lo ya afirmado. Para llegar al Acuerdo final aún falta tela por cortar, lo cual no significa que no sea posible. ¿En cuánto tiempo? Eso dependerá de la celeridad con que logren trabajar las partes. El Jefe de la delegación guerrillera, Iván Márquez, señaló en declaración del 12 de agosto, que se necesitaría “que cesen ya las obstrucciones propias de un estilo de negociación caprichoso, desgastador, que todo lo dilata”. Lo cual indica que en la Mesa las cosas no andan al ritmo que exige el propósito de un pronto acuerdo. Veremos que ocurre en las semanas siguientes...

El laberinto de la solución jurídica

Sorteado el laberinto del acuerdo político, queda pendiente el laberinto de la solución jurídica. En la búsqueda de una salida, se produjo el acuerdo mediante el cual se introdujeron modificaciones significativas al llamado Acto legislativo para la paz, en la fase final de su trámite en el Congreso. Además de haber concertado un procedimiento de trámite expedito en el Congreso y de control de constitucionalidad, que facilitará los desarrollos normativos, las partes convinieron darle fuerza normativa a lo suscrito a través de la definición del Acuerdo final como un Acuerdo especial de los contemplados en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, y de su incorporación al bloque de constitucionalidad. Asimismo, decidieron formalizar la incorporación al ordenamiento jurídico de lo acordado a través de una “ley aprobatoria del Acuerdo Especial”, tal y como se hace con los convenios y tratados internacionales; pero sujeta en el trámite al procedimiento expedito ya señalado. Sin duda, una salida creativa que da la certeza de la “constitucionalización” del Acuerdo final, sin que ello sea desde luego garantía efectiva para su implementación material.

Este esfuerzo de construcción de la solución jurídica, se ha visto empañado por una artimaña de última hora en el Congreso, promovida -se afirma- por la propia Delegación gubernamental al final del trámite del proyecto de Acto legislativo para la paz. En efecto, quedó establecido que la entrada en vigor del Acuerdo final está sujeta al acto de refrendación popular. Si tras ese condicionamiento había algún cálculo para sacar ventaja en la Mesa, el devenir posterior de la negociación ha demostrado la crasa equivocación de sus gestores intelectuales, pues la puesta en marcha del acuerdo político se retrasará inevitablemente por los términos solución jurídica. Y se trata de tiempos valiosos, si se considera la tendencia general del proceso político.

Así por ejemplo, el inicio del traslado a las Zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) y con ello el comienzo del proceso de dejación de armas, quedó sujeto -según declaraciones guerrilleras- a la entrada en vigor del Acuerdo final y de la Ley de Amnistía de Amnistía e Indulto.

Lo que en la práctica significa que para poder darle curso a ello, se precisará que primero se haya surtido el acto de refrendación, es decir, el plebiscito.

No es posible establecer tiempos para el cierre del Acuerdo final⁴. Lo que sí se sabe, es que

una vez cerrado, para la realización del plebiscito se requerirán en términos óptimos cinco semanas. Si éste es aprobatorio, como en efecto se espera, tendrá el Gobierno que presentar en simultáneo al Congreso el proyecto de ley de incorporación al ordenamiento jurídico del Acuerdo final y el proyecto de Ley de Amnistía e Indulto, lo cual compromete unas tres semanas adicionales (sin contar el término del control automático de constitucionalidad). Tramitado ello, según los tiempos guerrilleros, se iniciaría el traslado a las ZVTN y la dejación de armas, proceso que duraría seis meses...

Si las Partes pretenden avanzar de manera más expedita, además de voluntad y decisión política, requerirán de creatividad y audacia. Aunque una negociación de alcance estructural no puede someterse a la coyuntura, es evidente que la coyuntura impacta sobre la tendencia del proceso.

Las dificultades del contexto

A lo anterior se agregan la “externalidades” del proceso de la Habana, que en sentido estricto no lo son. Aquí me refiero particularmente a dos. El plebiscito y la reforma tributaria. Más allá de las múltiples y contrapuestas valoraciones, el plebiscito para la refrendación del Acuerdo final que se suscriba en La Habana constituye en hecho político de hondo significado para la coyuntura política y la tendencia del proceso político de los próximos años. Se ha afirmado incluso que un plebiscito puede marcar una generación completa. En este caso, es evidente que hay un alineamiento fáctico en el campo de fuerzas entre la paz y la continuidad de la guerra, así se discuta la calidad de la paz o se niegue la perspectiva de la guerra. Y en ese primer campo, para el futuro de las generaciones venideras un triunfo del sí a la paz, además de abrir un espectro de posibilidades de reformas democráticas, propiciaría al mismo tiempo la derrota de las fuerzas militaristas y de ultraderecha, hoy articuladas principalmente en el uribismo, lo cual posee también una importancia nada deleznable, pues marcaría la tendencia al declive de la fuerza contrainsurgente (en sentido amplio) más agresiva de la historia reciente.

El sí a la paz, al tiempo que proyecta una cierta homogenización, impone la necesidad de la diferenciación, lo cual resulta de los entendimientos diversos sobre la solución política negociada. En la facción predominante en el bloque de poder, el acuerdo con las FARC-EP corresponde al propósito de remozar el régimen de dominación de clase y darle continuidad de manera estable, y se aprecia como una oportunidad de extender e intensificar el modelo imperante de acumulación neoliberal. Para el campo popular representa la opción de desatar la potencia transformadora contenida en los acuerdos para abrir un ciclo reformista hacia la democratización política, económica, social y cultural del país.

Si se transita en uno u otro sentido, ello dependerá de la tendencia específica del conflicto social y de clase y de la calidad del régimen de luchas sociales y populares. El acuerdo para el desistimiento de la rebelión armada por parte de las FARC-EP no representa el fin del conflicto; más bien se trata de su continuidad a través de los recursos exclusivos de la política. En ese aspecto, la tarea no es nada fácil, pues no se está aún en presencia de una posibilidad inmediata de la unificación del campo popular. El camino de la unidad deberá sortear muchos atajos. La entrada de las FARC-EP a la vida política legal a través del partido o movimiento político en el que se transformen hará más complejo ese propósito,

pero representará una oportunidad sin igual si se logra la suficiente comprensión del momento histórico que se inaugura⁵.

Por otra parte, se encuentra el anunciado trámite de la reforma tributaria por parte del Gobierno. En la agenda política gubernamental es evidente la intención de sacar prontamente el Acuerdo final para tener el campo libre para la mencionada reforma. Si lo logra o no, no es una decisión que se tome en La Habana, como se trasluce en análisis malintencionados sobre presuntos acuerdos por las alturas con la dirección guerrillera. No hace parte de la Agenda de La Habana la discusión sobre la deuda y el “riesgo país”, que le han impuesto al Gobierno las agencias calificadoras de riesgo y los organismos multilaterales. La situación fiscal no es el producto de lo convenido en La Habana, sino el resultado de la política neoliberal y, en particular, del régimen de acumulación basado en la extracción de recursos naturales.

La financiación de lo acordado impone, por el contrario, la discusión a fondo sobre las finanzas públicas. Con los niveles de deuda (en monto superior al 40% del PIB) y de gasto en seguridad y defensa, y con la estructura de tributación existente, será imposible pensar en una implementación real del Acuerdo final. Menos aún, con una reforma que acentuará la función de redistribución regresiva del ingreso, al estar en el centro el aumento del IVA. De tal manera que el sí diferenciado a la paz, deberá conducir a la oposición férrea a la reforma tributaria que, con independencia del Acuerdo final y no por la alta probabilidad de éste, tramitará el Gobierno en el Congreso.

Colofón

En el horizonte político continúa vigente la perspectiva de un proceso constituyente abierto, a fin de dar continuidad a las dinámicas constituyentes generadas por el proceso de La Habana y las que se han activado de manera desigual y diferenciada, con interrupciones en su continuidad, por movimiento social y popular durante los últimos años.

Notas:

1□ Se habla aquí de dos laberintos simplemente por razones de ilustración. En realidad, una y otra cosa va de la mano.

2□ Con frecuencia se olvida en variopintos análisis que el proceso de La Habana comprende una negociación de condiciones mínimas para ponerle fin a la expresión armada del conflicto en el caso de las FARC-EP, y que si éste se valora acertado o no, no es un asunto de voluntarismo o de buenas e inteligentes declaraciones sobre el deber ser de la Agenda o del proceso mismo, sino expresión de la capacidad político-militar y del poder de fuego que exhiben las Partes en contienda directa. Tienen razón quienes han afirmado que las negociaciones de La Habana ni conducen a una revolución por decreto, ni representan una capitulación guerrillera; esencialmente son contentivas de un acuerdo negociado de solución política, que como tal no da cuenta de los propósitos mayores que poseen quienes lo suscriben.

3□ Dado el malestar que ese documento ocasionó en la Delegación de las FARC-EP por pretender definir por fuera de la Mesa un punto que es objeto de negociación, el director de Planeación Nacional, Simón Gaviria, anunció en recientes declaraciones que el documento se descartaba a la espera de las definiciones que al respecto se produjeran en La Habana.

4□ El Presidente Santos ha introducido en el debate público la distinción entre el cierre o la terminación de la negociación y el acto solemne formal de firma del Acuerdo. Esa parece ser una distinción útil para una reducción de los tiempos de trámite.

5□ En ese contexto, el inicio de los diálogos y negociaciones con el ELN es una necesidad, pues abriría el paso para avanzar hacia una paz negociada completa. Así como no puede haber tacha moral frente a la decisión de las FARC-EP de suscribir un Acuerdo final y entrar a la vida política legal, tampoco la puede haber respecto de la decisiones del ELN frente a su concepción de negociación. Cada organización guerrillera posee sus respectivas valoraciones y razones y no es el momento de juzgarlas en uno u otro sentido.

Revista Izquierda No. 66, agosto de 2016.

https://www.lahaine.org/mm_ss_mundo.php/los-laberintos-del-acuerdo-final