

Democracia Pluralista y Estado de Derecho en la Colombia del Post-acuerdo¹

El presente documento recoge las reflexiones abordadas en la mesa de expertos *Democracia Pluralista y Estado de Derecho en la Colombia del Post-acuerdo*, convocada por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer el 26 de julio de 2018. Dicha mesa se inscribe en el marco del proyecto *Calidad institucional: Fundamento del desarrollo económico y el progreso social*, cuyo objetivo principal es contribuir, mediante la deliberación pública y el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia de calidad institucional, y que pueden afectar el desarrollo económico y las perspectivas de progreso social.

Contexto

A lo largo de doscientos años de vida independiente, y a pesar de las dificultades, Colombia ha avanzado en el proceso de consolidación y perfeccionamiento de sus instituciones, en el desarrollo de su economía, y en la generación de oportunidades más amplias para el progreso social. Uno de los principales obstáculos que el país ha tenido que enfrentar tiene que ver con las distintas formas de violencia que, en diferentes momentos de su historia y en el marco de variadas estructuras de oportunidad, han amenazado la plena funcionalidad del Estado, la vigencia del orden democrático, el imperio de la ley, y la convivencia pacífica.

Para enfrentar ese obstáculo, el país ha apostado por respuestas institucionales y la construcción de amplios consensos sociales y políticos. Así lo ilustran la experiencia del Frente Nacional –en su momento un modelo paradigmático de democracia consociacional–, y los distintos procesos de negociación que con-

dujeron al desarme, desmovilización y reintegración de organizaciones insurgentes y grupos armados ilegales –como la guerrilla del M-19, que protagonizó un tránsito relativamente exitoso a la vida civil y política, y participó protagónicamente en procesos de adaptación y reforma política como el que condujo a la expedición de la Constitución de 1991.

Una paz estable y duradera no es otra cosa que la existencia de un orden político, económico y social libre y justo, en el marco del Estado democrático y pluralista de derecho

Una paz estable y duradera no es otra cosa que la existencia de un orden político, económico y social libre y justo, en el marco del Estado democrático y pluralista de derecho. En ese sentido, toda evaluación de las experiencias del país en el pasado, y de la actual implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera –suscrito por el gobierno del presidente Santos y la guerrilla de las FARC en 2016– debe

tener como parámetro su aporte al fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones encargadas de garantizar el imperio de la ley y al ejercicio pleno y efectivo de los derechos y libertades de todos los asociados².

A estas alturas, el Acuerdo Final con las FARC y su proceso de implementación han supuesto importantes modificaciones institucionales en cuanto a la estructura del Estado, la relación Nación-territorios, y el funcionamiento del sistema político, cuyo impacto en la calidad de la democracia colombiana, la eficacia de la acción gubernamental y la legitimidad de las instituciones suscita no pocas preguntas, y en todo caso, plantea importantes desafíos.

Para responder aquellas preguntas y hacer frente a estos desafíos, se requiere transformar lo que hasta ahora ha sido una política de gobierno en una verdadera política de Estado, que, entre otras cosas, permita articular la implementa-

1. Andrés Molano Rojas, Director Académico; Juan Guillermo Moncada Solórzano, Investigador Asistente y Alejandro Barrera López, Investigador Asistente - Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

2. Jaime Castro Castro y Andrés Molano-Rojas, "Colombia en el Fast Track: Primer Balance," *En Contexto 14* (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, agosto de 2017). Disponible en: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/08/17.08-EN-CONTEXTO-14-FAST-TRACK.pdf>

en breve

ción del Acuerdo Final en un proceso más integral y global de estabilización y normalización en el marco del orden constitucional vigente, al cual debe estar subordinado.

Impacto institucional de la implementación del Acuerdo Final

El impacto institucional de la implementación del Acuerdo Final con la guerrilla de las FARC resulta palmario en por lo menos cuatro ámbitos diferenciados: i) la introducción de nuevos órganos, instancias y reglas para el funcionamiento del Estado; ii) la expedición de un amplio catálogo de normas de distinta naturaleza y jerarquía; iii) el desbordamiento de las capacidades existentes para alcanzar ambiciosas metas establecidas sin priorización y sin evaluación de su sostenibilidad; y iv) la emergencia de nuevos desafíos en materia de seguridad pública, propios de todo escenario post-acuerdo pero con las características particulares derivadas de la situación colombiana.

En efecto: uno de los mayores impactos que generó la implementación del Acuerdo Final es la creación de una nueva institucionalidad que propició cambios en las reglas de juego en algunos aspectos importantes:

- La adopción de un sistema judicial paralelo (Jurisdicción Especial para la Paz), sin reglas claras sobre su relacionamiento con las jurisdicciones ya existentes y con el ejercicio de competencias por parte de otras autoridades.
- El régimen adoptado para la participación política del partido surgido con ocasión del desarme, la desmovilización y la reintegración de las FARC, en condiciones privilegiadas y extraordinarias, no sólo en cuanto a la asignación de escaños por defecto en el Congreso de la República y financiación de sus actividades por varios

periodos, sino en cuanto a la compatibilidad del ejercicio de funciones públicas con el cumplimiento efectivo de sanciones proporcionales cuando se trate de responsables de graves crímenes objeto de la jurisdicción especial para la paz.

- La creación de nuevos instrumentos e instancias de participación, planeación y toma de decisiones al margen de las existentes, en muy diversos ámbitos de la política pública, y sin claridad suficiente sobre su alcance, articulación y sostenibilidad, (como en el caso de los programas de desarrollo con enfoque territorial – PDETS).

Se requiere articular la implementación del Acuerdo Final en un proceso más integral y global de estabilización y normalización

- La introducción de figuras extrañas a la tradición jurídica colombiana, como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), que, por la sustancia de sus atribuciones, opera como un órgano extra-constitucional de carácter cuasi-gubernativo: ejerce funciones de inspección, vigilancia y control; da su visto bueno a medidas de política pública; hace control previo sobre las propuestas de normatividad; y tiene canales directos de comunicación con terceros Estados.

Por otro lado, la masiva expedición de normas que ha requerido la implementación del Acuerdo Final ha generado una gravosa situación de hiperinflación normativa y regulatoria que amenaza no sólo con banalizar el proceso mismo (al reducir la implementación a la estructuración y promulgación de un

determinado andamiaje regulatorio), sino también con inducir una creciente confusión entre los operadores jurídicos, autoridades administrativas, partes interesadas y ciudadanía en general. Del acervo normativo relacionado con la implementación del Acuerdo Final forman parte Actos Legislativos, Leyes, Decretos con fuerza de Ley, Decretos Reglamentarios y un número plural de sentencias de la Corte Constitucional, conocidas en algunos casos sólo por vía de comunicados de prensa a la espera de la divulgación de su texto integral. Este fenómeno de *juridización* de la implementación puede no solo afectar la calidad del sistema normativo en general, que ya de por sí padece de algún grado de hipertrofia, sino desordenar aún más el sistema de fuentes del derecho, generar nuevos conflictos de competencia, y exacerbar los efectos nocivos de la práctica en ocasiones abusivas del activismo judicial.

Así mismo, las aspiraciones maximalistas y omnicomprendivas del Acuerdo Final, y la narrativa surgida con ocasión de su implementación –auspiciada por el propio Gobierno Nacional–, que lo presenta como la panacea para resolver los problemas que afectan la funcionalidad del Estado y limitan las perspectivas de desarrollo económico y social, han generado expectativas por parte de la comunidad internacional, distintos actores políticos internos, el conjunto de desmovilizados, y la ciudadanía en su conjunto (especialmente en los territorios), que no se compadecen con las capacidades institucionales disponibles o desplegadas en el plazo inmediato, ni con los recursos existentes. Deficiencias en el diseño del Acuerdo mismo y fallas en la gerencia y gestión de la implementación hacen aún más gravoso el panorama. Todo ello afecta la credibilidad del Estado, sobrecarga al sistema político y genera un ambiente de desconfianza, frustración e incertidumbre que re-

en breve

percute negativamente en la legitimidad de las instituciones y en el clima general de gobernabilidad del país.

Un último aspecto en el que el escenario post-acuerdo suscita desafíos institucionales tiene que ver con los problemas de seguridad que, habitualmente, son secuela natural de este tipo de procesos, pero que en Colombia pueden resultar agravados por factores específicos como, por ejemplo, el crimen organizado (y en particular, pero no exclusivamente, el narcotráfico). En efecto: el crecimiento sin precedentes del área de cultivos ilícitos registrado durante los últimos años³ enciende distintas alarmas. Como sea, en materia de seguridad, resulta imperativo diseñar una estrategia integral y de rápido impacto, ante un desafío que, como este, concierne no sólo a los compromisos estipulados en el Acuerdo Final, sino a la protección efectiva de los derechos y la garantía de las libertades de todos los colombianos.

Algunas ideas para la acción

El nuevo Gobierno ha recibido un mandato democrático para hacer ajustes a la implementación del Acuerdo Final. Esos ajustes, tal como se presentan actualmente, no son una elección de política sino un imperativo, una exigencia si se quiere dar sostenibilidad al proceso de desmovilización, desarme y reintegración de la guerrilla de las FARC. En efecto: la implementación no puede

3. Según la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca, los cultivos ilícitos en Colombia aumentaron un 11% en 2017, hasta alcanzar la cifra récord de 209.000 hectáreas. El Espectador, "EE. UU.: Colombia alcanzó récord histórico de cultivos de coca en 2017", *El Espectador*, 25 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/ee-uu-colombia-alcanzo-record-historico-de-cultivos-de-coca-en-2017-articulo-796434>

entenderse sin considerar la perspectiva de la estabilización institucional, económica y social a nivel nacional, pero sobre todo, a nivel territorial.

Además de ajustes normativos se requerirán ajustes de política pública y nuevas orientaciones para la gerencia, gestión y administración del proceso de implementación

El Acuerdo Final no sustituye la Constitución, ni los principios fundamentales del Estado Colombiano, ni la vigencia del principio de la separación e independencia de poderes. Los ajustes anunciados por el Gobierno entrante deberán ser tramitados institucionalmente, según los procedimientos constitucionales. Pero además de ajustes normativos se requerirán ajustes de política pública y nuevas orientaciones para la gerencia, gestión y administración del proceso de implementación.

En ese sentido:

- El nuevo Gobierno debe liderar el tránsito que eleve el Acuerdo Final y su implementación de una política de gobierno a una política de Estado para reforzar su legitimidad y sobre la base de la construcción del más amplio consenso político y social posible, con la participación de las fuerzas políticas de oposición.
- El nuevo Gobierno debe impulsar los ajustes a la implementación del Acuerdo Final en las áreas más críticas, mientras mantiene y perfecciona el esfuerzo ya adelantado para asegurar la efectiva reincorporación política, económica y social de la base ex combatiente. Algunos de los temas

críticos potencialmente objeto de ajuste son:

- Asegurar el mejor y más efectivo funcionamiento posible de la justicia transicional y el cumplimiento estricto de las condiciones de acceso y permanencia en el régimen de la jurisdicción especial por parte de quienes se acojan a ella.
- Establecer condiciones estrictas para la participación política de los miembros de las FARC, especialmente por razón de su responsabilidad por graves crímenes cometidos durante o con ocasión del conflicto.
- Definir y aplicar criterios de priorización y gradualidad con el fin de racionalizar el cronograma de implementación del Acuerdo Final, establecer objetivos realistas y metas evaluables, privilegiar la atención de las poblaciones más sensibles y reducir su vulnerabilidad, y procurar y proveer de la manera más eficiente los recursos necesarios.

- El nuevo Gobierno debe atender de manera pronta y eficaz el problema de las economías criminales, que emergen o se agravan en las zonas más afectadas por la confrontación con las FARC y con las organizaciones armadas ilegales, especialmente el aumento de los cultivos ilícitos, ya que éstos constituyen un factor de muy alto riesgo que amenaza tanto la consolidación de la funcionalidad de las instituciones en el territorio nacional como las perspectivas de desarrollo económico y progreso social en los territorios.