

ACUERDO DE PAZ

cuadernos de la

IMPLEMENTACION



1

Colección

CUADERNOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

**LA SITUACIÓN GENERAL. CONTRADICCIONES
Y CONFLICTOS DE UN PROCESO ABIERTO**

- © Gentes del Común
- © Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO
- © Jairo Estrada Álvarez

ISBN XXXX

Dirección de Colección

Jairo Estrada Álvarez

Preparación Editorial

Jesús Gualdrón

Diseño de Colección

Tatianna Castillo Reyes

Impresión


Zetta Comunicadores S.A.S.

Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO

www.cepdipo.org

Impreso en Bogotá, D.C., Colombia | Mayo de 2020

*La información y los contenidos que se recogen en esta
colección están protegidos por la legislación colombiana sobre
los derechos de propiedad intelectual a favor de los autores.*

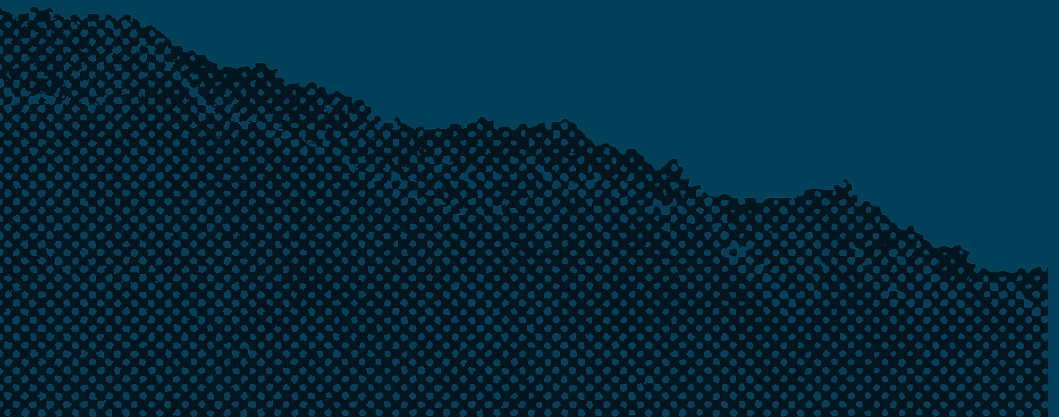


**1. LA SITUACIÓN GENERAL.
CONTRADICCIONES Y
CONFLICTOS DE UN
PROCESO ABIERTO**

Jairo Estrada Álvarez



Índice

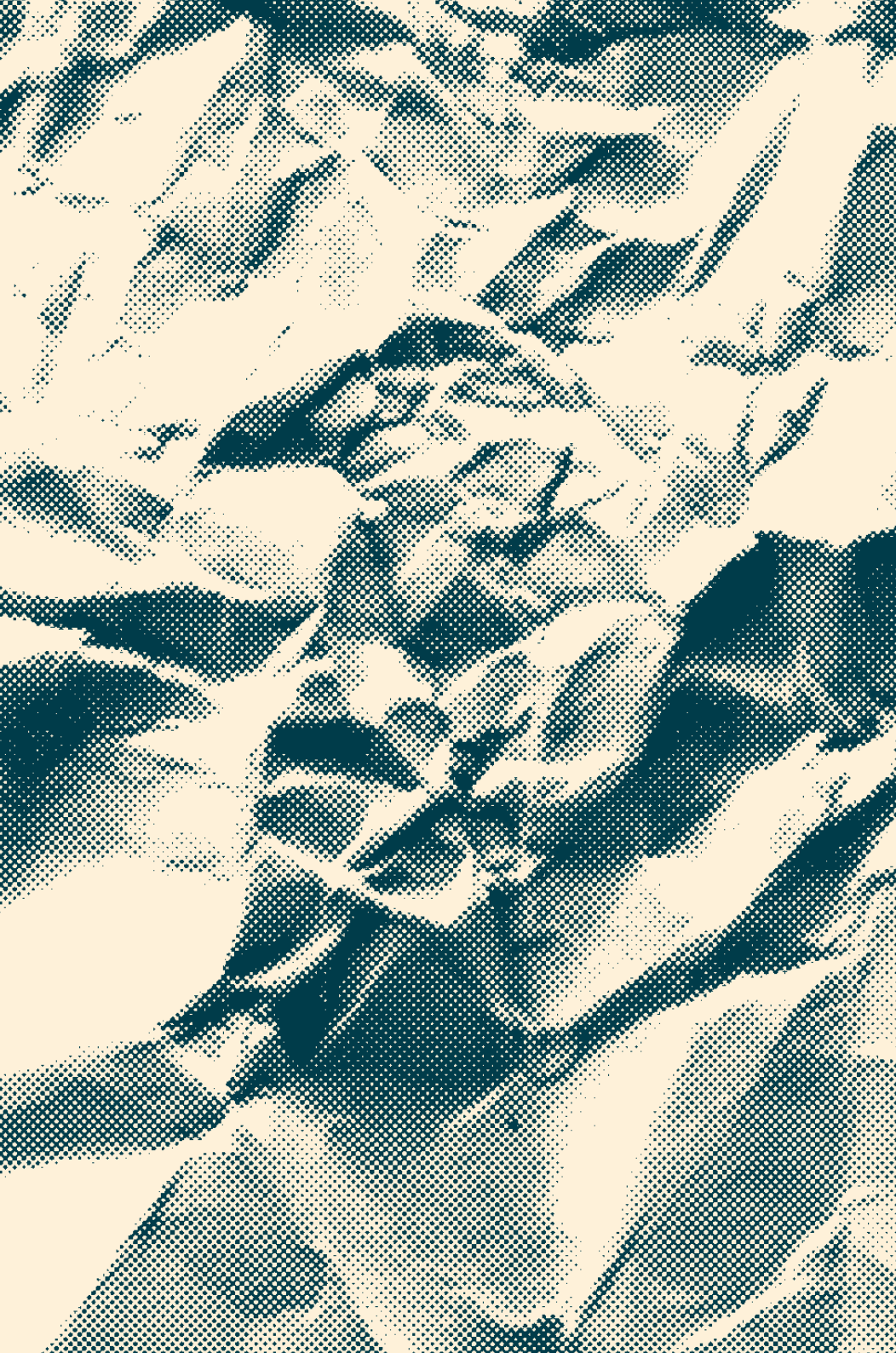


7	INTRODUCCIÓN
11	EL ACUERDO DE PAZ EN PERSPECTIVA HISTÓRICA Y SUS EFECTOS POLÍTICOS Y CULTURALES
15	<i>Efectos más generales del Acuerdo de paz. Politización de la sociedad, redefinición del campo político y resistencias sistémicas</i>
22	<i>Aspectos específicos de los efectos políticos y culturales del Acuerdo de paz</i>
31	ALGUNOS RASGOS DEL ESTADO GENERAL DE LA IMPLEMENTACIÓN
37	<i>La fase de implementación temprana durante el gobierno de Santos</i>
38	El gobierno de Santos. Compromiso ambivalente e inicios del incumplimiento
41	El Congreso. Del apoyo inicial a la renegociación <i>de facto</i> y al filibusterismo
43	La Corte Constitucional. Espaldarazos, modificaciones y modulaciones
43	La Fiscalía General. Obstáculos y saboteos
44	Dimensiones sistémicas y estatales de la implementación temprana
49	La implementación temprana. Precariedad y tendencia a la perfidia

52	<i>El gobierno de Duque y la agudización de la disputa por la implementación</i>
53	Las pretensiones del gobierno de Duque. Quiebre de la integralidad y consumación de la perfidia
55	El recurso de la simulación
63	CONSIDERACIÓN FINAL



INTRODUCCIÓN



Tras cerca de tres años de la suscripción el 24 de noviembre de 2016 del acuerdo renegociado entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP luego de la derrota del plebiscito, es necesario hacer una distinción entre los efectos políticos y culturales del Acuerdo de paz, por una parte, y su implementación, por la otra, considerando en todo caso que se trata de un mismo proceso, interrelacionado e impregnado por el cuerpo de conflictos y contradicciones inherentes al orden social vigente.

La dimensión de los efectos políticos y culturales se sitúa más bien en perspectiva histórica, posee alcances de nivel sistémico y estructural e indaga acerca de la capacidad transformadora que comporta, o no, la materialización del Acuerdo de paz sobre la organización del poder y la dominación de clase y, con ello, también sobre la tendencia del proceso de acumulación capitalista. La implementación corresponde a la definición específica del marco normativo, a las acciones y medidas concretas de política pública y de financiación, así como a la disposición institucional del Estado para cumplir lo acordado.


Para una mejor comprensión de los alcances históricos del Acuerdo, así como de la propia implementación, es preciso llamar una vez más la atención acerca de que lo convenido fue la expresión de una solución política entre partes por décadas confrontadas directamente en una contienda político-militar, con base en unos presupuestos básicos, a saber: la terminación de la rebelión armada de las FARC-EP, el cese de la agresión militar del Estado contra territorios y comunidades, especialmente contra el campesinado, y la puesta en marcha de un ciclo de reformas básicas para superar causas de origen y factores de persistencia del conflicto social y armado y, de esa manera, propiciar condiciones para un proceso de democratización política, económica, social y cultural del país.

Es suficientemente conocido que la expectativa inicial del gobierno de Santos se centraba en el desarme de las FARC-EP y en el sometimiento de la fuerza guerrillera a la justicia estatal existente al momento de la negociación; y que la posibilidad de la reforma preten-

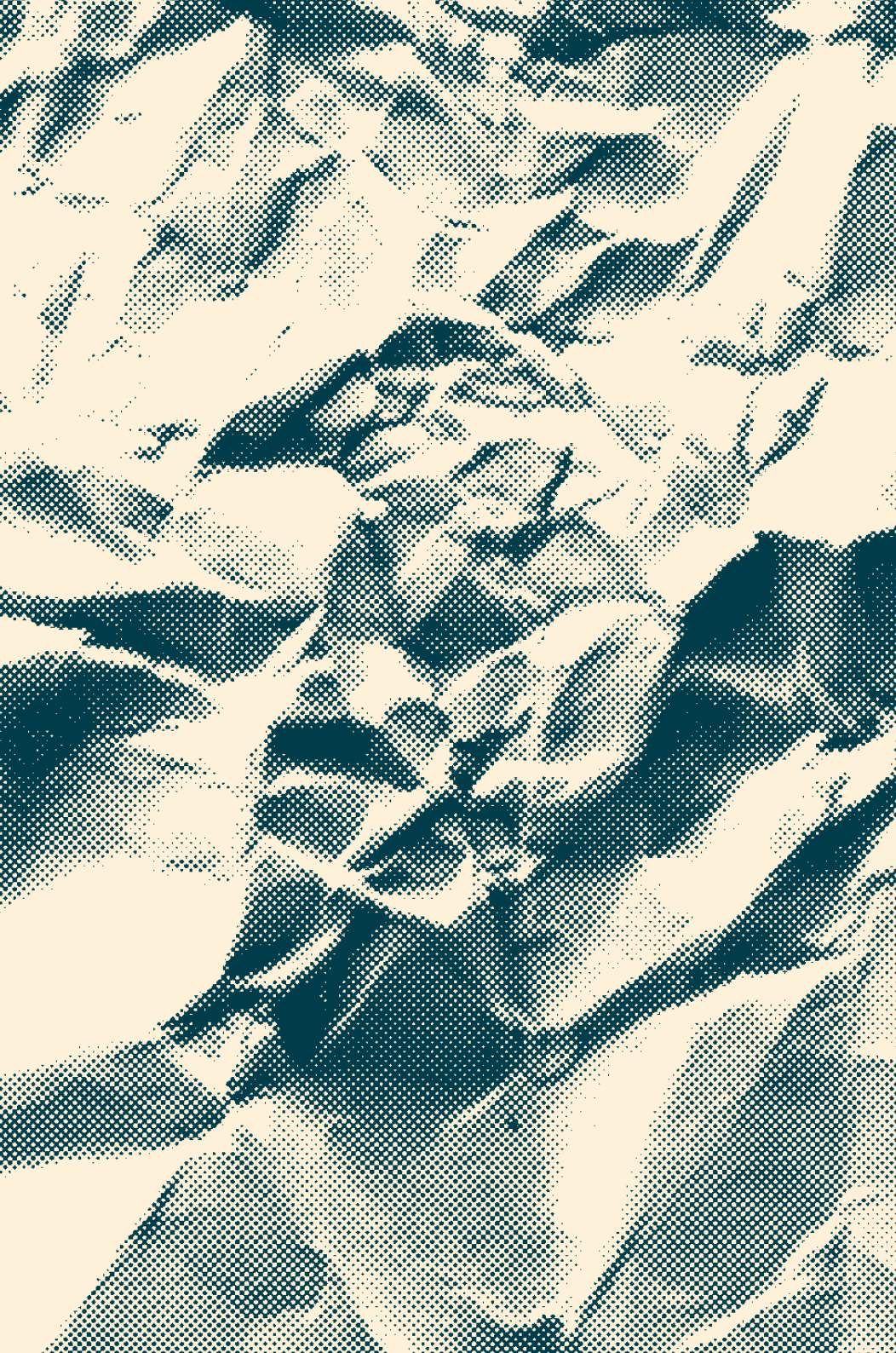
día ser aplazada para la contienda política, sin afectación del poder y la dominación ni del “modelo económico”, tal y como fue señalado de manera reiterada por el entonces presidente de la República. Las FARC-EP, por su parte, más allá del cese bilateral definitivo de fuegos y de hostilidades, de la dejación de armas y del proceso de reincorporación a la vida civil propio de cualquier negociación para terminar un conflicto armado, llegaron a la Mesa de Conversaciones de La Habana con un conjunto de propuestas mínimas que dio desarrollo a los seis puntos de la “Agenda para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera”.

Luego de cerca de seis años de diálogos y negociaciones, el Gobierno no logró sus propósitos iniciales; tampoco las FARC-EP. Construir el acuerdo supuso la decisión política de las partes de realizar concesiones mutuas considerando la realidad histórico-concreta del proceso, definida en gran medida por el contexto internacional, por la correlación social y política de fuerzas del momento y por la misma situación militar del conflicto, que venía demostrando la imposibilidad de la victoria de cualquiera de las partes. No se presentó ni la rendición y el sometimiento de la fuerza guerrillera, ni se dio la “revolución por decreto”.

El presente trabajo tiene como propósito principal suministrar algunos elementos para el análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación. En ese sentido explora una modalidad de estudio distinta a la de los balances de la implementación y se sitúa más bien en una perspectiva de análisis sistémico y estructural que privilegia la identificación de los conflictos y contradicciones propias de los procesos sociales.



**EL ACUERDO DE PAZ EN
PERSPECTIVA HISTÓRICA
Y SUS EFECTOS POLÍTICOS
Y CULTURALES**



Si el Acuerdo de paz se analiza en perspectiva histórica es indiscutible que se trata del acontecimiento más importante de la vida política del país –cuando menos desde la expedición de la Constitución de 1991–, con el cual se abrió un arco que encierra la posibilidad de llevar a cabo la construcción de un proceso de paz, comprendido en lo esencial como un conflictivo y contradictorio proceso de democratización del conjunto de la sociedad a realizarse por la vía exclusivamente política, y que no excluye tampoco la eventualidad de la absorción sistémica de la rebelión de las FARC-EP y con ello del simple remozamiento del régimen de dominación de clase a través de retoques menores.

No es posible aún determinar de manera concluyente cuál será el destino del proceso de paz. Sabemos que busca abrirse paso en medio de la resistencia sistémica a la reforma que de manera secular ha caracterizado la historia de la dominación de clase en nuestro país. La investigación histórica nos ha ilustrado con suficiencia acerca del “miedo al pueblo”, del “miedo a la reforma”. Y ha mostrado, como ocurre en el presente, que, así como hay sectores de las clases dominantes que asumen la defensa de la paz en abstracto, reduciéndola a un proceso de pacificación gatopardista (“Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie”), también hay otros que pretenden la prolongación indefinida de la violencia política extrema, en cuanto ésta se ha erigido en una forma eficaz de preservación y reproducción del orden social vigente.

La concepción de paz que se encuentra contenida en el Acuerdo Final descansa sobre la posibilidad de superación de estas dos formas de la resistencia sistémica. La condición necesaria para que ello sea posible no es otra que el proceso de implementación logre desatar la potencia transformadora y reformista de lo convenido en La Habana y pueda derivar en transformaciones más profundas de la sociedad colombiana. En perspectiva sistémica, al tiempo que el Acuerdo de paz puede caracterizarse como de modernización capitalista, es también un acuerdo que puede contribuir al resquebrajamiento del orden existente

en la medida de sus pretensiones democratizadoras y, en consecuencia, de la habilitación de mejores condiciones para las luchas de las gentes del común. No es simplemente un Acuerdo para ponerle “fin a la guerra” o para la “reconciliación”. En ese sentido, la implementación, pero sobre todo su calidad, ocupa un lugar más que preponderante.

En términos históricos, el solo hecho de que el Acuerdo de paz haya habilitado condiciones para la superación de la violencia política (extrema) posee un significado mayúsculo, así persistan expresiones de la rebelión armada, como es el caso del Ejército de Liberación Nacional, que aboga por la solución política; o el de organizaciones paramilitares con funciones de contrainsurgencia (en sentido amplio), o continúe el accionar contrainsurgente del Estado y sus fuerzas militares y de policía. Por haber sido las FARC-EP la organización guerrillera más grande de las últimas seis décadas y por haber exhibido una capacidad indiscutible de fuego y daño, el solo silencio definitivo de sus fusiles genera nuevas y diferentes condiciones para el trámite de la contienda política. En contraprestación a ello, se espera que la violencia estatal contra la población y los territorios que se han considerado insurgentes o rebeldes, expresada especialmente en el accionar de sus fuerzas militares y de policía y también en la comprobada connivencia, articulación y coordinación con organizaciones paramilitares, sea superada también de manera definitiva y, en consecuencia, contribuya igualmente a producir nuevas condiciones para el desarrollo de la contienda política. En igual sentido, si se asiste a la desarticulación y desmonte definitivo de las organizaciones paramilitares.

Es obvio que con el cese definitivo de la confrontación militar directa entre la fuerza guerrillera y las fuerzas del Estado los indicadores de violencia disminuyan abruptamente y muestren una tendencia al mínimo registro, como en efecto ha ocurrido. Pero debe decirse que, en perspectiva histórica, la gran tarea pendiente para consolidar el cierre del ciclo de violencia política no se puede reducir al desarme de las FARC-EP y su reincorporación a la vida legal, sino que incluye

necesariamente tanto la superación de las prácticas de contrainsurgencia armada sistémica, como el tránsito de inmensos contingentes de las fuerzas militares y de policía a la vida civil. Lo cual comprende necesariamente la redefinición del papel, las funciones y el tamaño de esas fuerzas.

Sobra decir que la violencia política no se explica exclusivamente en sí misma. Ahí radica precisamente uno de los tantos valores del Acuerdo de paz: dejar sentada la necesidad de que cualquier esfuerzo en ese sentido pasa por la implementación de reformas mínimas, políticas, económicas y sociales.

No se puede ser concluyente en la afirmación de que el Acuerdo de paz permitirá la superación definitiva de la violencia política. Tal condición trasciende el deseo y todo voluntarismo. Pero el aserto que sí se puede sostener es que el Acuerdo está dejando para esta y las futuras generaciones un legado cultural aún no suficientemente perceptible, pues se encuentra apenas en proceso de germinación. Me refiero a que habilita condiciones para poner al conjunto de la sociedad a pensar en cómo concebir una organización social en la que los conflictos sociales y de clase puedan ser tramitados por las vías exclusivamente políticas y, en consecuencia, en quebrar la lógica cultural militarista, guerrillista, con rasgos fascistas (la necesidad del exterminio del otro) que se terminó imponiendo y aprehendiendo socialmente, en particular en los primeros lustros de este siglo.

Efectos más generales del Acuerdo de paz. Politización de la sociedad, redefinición del campo político y resistencias sistémicas

El desenvolvimiento de la guerra, así como la construcción de una idea de enemigo por parte de las clases dominantes, condujo a que detrás de las noticias y los hechos de la misma se ocultara o justificara la propia barbarie del orden social vigente, precisamente en la guerra o en

ese enemigo construido, mostrado como brutal, deshumanizado y terrorista, la insurgencia armada en general, y la guerrilla de las FARC-EP en particular. La firma del Acuerdo de paz y su implementación, además de conllevar un necesario proceso de humanización del “enemigo terrorista” devenido ahora en adversario político, tiene dos efectos de gran calado:

- 1.** Ha permitido desnudar la multiplicidad de problemas que caracterizan la sociedad capitalista que impera en el país y evidenciar con mayor nitidez su naturaleza y causas sistémicas.
- 2.** La agenda de negociaciones y su despliegue en el Acuerdo de paz posibilitó la (re)apertura en unos casos y la continuidad en otros, pero con nuevos contenidos, de debates que en cierta forma se habían dado por clausurados o por parcialmente resueltos, como son los relacionados, entre otros, con:
 - a.** la no resuelta cuestión agraria, con contenidos y desarrollos más complejos fruto de la tendencia de la acumulación capitalista y de las luchas sociales, los cuales agregaron a la vigencia del problema de concentración latifundista de la propiedad sobre la tierra el “modelo agrario”, la financiarización y la dimensión territorial;
 - b.** la democratización política, que, trascendiendo visiones limitadas de la política y de la acción política referidas a la participación electoral o a las “garantías de seguridad”, incorporó el reconocimiento de otras formas de la organización política, distintas a los partidos políticos y a la acción política corriente, en organizaciones y movimientos políticos y sociales que disputan otros espacios del poder constituido o abogan por la construcción de poder social propio;
 - c.** la historia, la memoria y la verdad, campos capturados por historias, memorias y verdades oficiales o institucionales, a las que se venían oponiendo la investigación crítica y el trabajo de movimientos y organizaciones sociales y populares;

d. aspectos de la irresuelta cuestión social, que abarca el amplio espectro, del trabajo, la salud y la seguridad social en general y de la vivienda, entre otros, y

e. aspectos de los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales, así como de los pueblos étnicos, que se incorporaron como reconocimiento a las luchas y los logros de las organizaciones, movimientos y pueblos en ese campo.

En ese sentido, el Acuerdo de paz debe comprenderse como un complemento de acumulados históricos de la lucha y la movilización social, de sus desarrollos y aspiraciones programáticas y, de manera específica, como contribución a un proceso de mayor *politización* de la sociedad y, por tanto, de cualificación de la contienda política, así esta se haya visto confrontada con una práctica ya desarrollada durante el período de la confrontación armada, pero expandida durante los diálogos y negociaciones e intensificada en la fase de implementación temprana: la producción de “noticias falsas”, orientada a la deslegitimación del Acuerdo de paz y, en términos más amplios, de la perspectiva de la construcción de una paz estable y duradera.

Si el movimiento social y popular y las luchas por la democratización política, económica y social habían mostrado importantes logros, quebrando al final de la primera década de este siglo la tendencia de los años más aciagos del período de la “seguridad democrática” –en los que el terror del Estado, junto con la acción (coordinada) de carácter contra-insurgente, incluido el brazo armado del paramilitarismo, alcanzó sus mayores desarrollos–, es evidente que con los diálogos y negociaciones de La Habana y, luego, con la firma del Acuerdo de paz y el inicio del proceso de implementación temprana, además de asistirse a una intensificación de la contienda política se ha venido abriendo paso, en medio de la persistencia de variadas expresiones de la violencia sistémica, un complejo y conflictivo proceso de redefinición del campo político. En tal proceso se advierte un mayor protagonismo de muy heterogéneos sectores democráticos, progresistas y de izquierda, aún no suficien-

temente cualificado en sus definiciones y alcances, lo cual se explica en parte por la diversidad de intereses concurrentes, la presencia de liderazgos con visos caudillistas, la tendencia al predominio del pragmatismo político y la ausencia del debate programático y estratégico.

Sin que se pueda establecer una relación de estricta causalidad directa, los resultados de la elección parlamentaria y de los comicios presidenciales pueden considerarse como uno de los haberes de los efectos políticos y culturales del Acuerdo de paz; sin duda, este contribuyó a registrar un avance en la representación en las instancias de organización “democrático-liberal” del poder y del Estado y a mostrar que la posibilidad de gobiernos de alternancia política o incluso alternativos no es entre tanto una simple aspiración, sino que posee nuevas condiciones materiales, histórico-concretas, para hacerse realidad. Los resultados de las elecciones locales de octubre de 2019 constituirán un referente adicional de análisis para constatar si se está frente a una continuidad en la redefinición del campo político, en este caso en el nivel territorial, o no.

Esa tendencia a la redefinición del campo político, asociada con la firma e inicio de la implementación del Acuerdo de paz, explica la dura resistencia sistémica, que se deriva de lo que la investigadora Vilma Franco caracterizó en los siguientes términos:

(...) el propósito de conservación de la estructura de dominación política como condición para la realización de intereses corporativos conduce a la formación de un bloque de poder contrainsurgente que es la articulación del bloque en el poder (o unidad política entre las clases dominantes y un aparato estatal característicamente centralista) y coaliciones políticamente dominantes con sectores subalternos e imperativos en torno al sofocamiento de todas las formas de oposición -armada y civil- que afecten la dominación, y cualquier reclamación actual o potencialmente la tasa de ganancia¹.

1 Vilma Liliana Franco Restrepo, *Orden contrainsurgente y dominación*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Instituto Popular de Capacitación, p. 221-222, 2009.

Para una mejor comprensión de lo que encarna el bloque de poder contrainsurgente es conveniente señalar que no se trata de un aparato de dirección política antisubversiva y de determinación conspirativa de su implementación, sino más bien de un conjunto de disposiciones que pueden ser divergentes pero que se unifican conflictivamente en torno a un propósito común. Tal comprensión no excluye, desde luego, la conspiración, los planes y coordinaciones antisubversivas, como tampoco los conflictos entre quienes lo integran².

Pese a que, como se verá más adelante, el Acuerdo de paz produce un quiebre en la unificación política de las clases dominantes, es evidente que sus sectores más retrógrados, situados en la extrema derecha del espectro político, lo consideran una amenaza sistémica que en perspectiva histórica afecta el régimen de dominación de clase y el proyecto imperante de la acumulación capitalista. De ahí no solo su férrea oposición, sino la pretensión de bloqueo y reversión apelando a todo tipo de recursos, que incluyen la negación de las posibilidades que brinda el Acuerdo de paz para transitar caminos hacia la superación del ejercicio estructural de la violencia, y la pretensión de imponer la política de seguridad (contrainsurgente) por encima de las aspiraciones de amplios sectores de la sociedad coincidentes en el propósito de la regulación exclusivamente política del conflicto social y de clase.

La actual etapa de intensificación de la violencia política armada de carácter paramilitar debe considerarse en el mismo marco de las resistencias sistémicas. Esta se viene expresando en el asesinato sistemático de líderes sociales, el cual incluye también a exintegrantes de las FARC-EP y sus familiares. Más allá de las circunstancias en las que han ocurrido los numerosos asesinatos y de la casuística de cada uno de esos

2 Ver, Jairo Estrada Álvarez, "Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado", en Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. *Contribución al entendimiento del Conflicto Armado en Colombia. Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*, Bogotá, noviembre de 2015, p. 286.

hechos execrables, lo que les es común es que se está cegando la vida de hombres y mujeres con diversas trayectorias de organización y lucha a favor de las más variadas causas sociales y populares. La función de contribución a la preservación del orden vigente de esos asesinatos se explica precisamente porque tras ellos se encuentra la pretensión de destruir procesos de construcción de poder social “desde abajo”, resistencias localizadas contra el “modelo económico” de extracción minero-energética, por la recuperación de tierras expropiadas violentamente por el poder latifundista, o por habilitar condiciones para la superación de la dependencia de las llamadas economías ilegales de comunidades rurales, campesinas, indígenas y afrodescendientes.

La contribución a la superación de la violencia sistémica es probablemente el mayor reto que enfrenta en la perspectiva más inmediata el Acuerdo de paz celebrado con las FARC-EP, bajo el entendido de que ello no será posible con la simple apelación al recurso (y al discurso) de la no violencia en abstracto, sino que es preciso que se preserve y materialice la integralidad del conjunto de lo acordado. Sin la concreción de las reformas básicas contenidas en el Acuerdo, será muy difícil concebir escenarios de superación definitiva de la violencia sistémica y de las expresiones de la rebelión armada que aún existen en el país.

En ese sentido, las posibilidades transformadoras del Acuerdo de paz se encuentran estrechamente relacionadas con la necesidad histórica de la paz completa, la cual comprende el camino de la solución política con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y con otras expresiones armadas que afirman guiarse por propósitos políticos, así como la búsqueda del sometimiento a la justicia, bajo condiciones concertadas, de otros aparatos armados vinculados a las llamadas economías ilegales.

De la misma manera, debe señalarse que las configuraciones geopolíticas de la región, así como la tendencia de los procesos políticos en los diferentes países de Nuestra América, pero particularmente de los países fronterizos, inciden sobre la perspectiva del Acuerdo paz. También en este campo la disputa es intensa. De condiciones muy favorables en la

región por cuenta del predominio de “gobiernos progresistas”, advertidas en la etapa inicial de los diálogos y negociaciones de La Habana, se ha transitado a escenarios más complejos y adversos debido a los triunfos electorales de las fuerzas de la derecha, incluso desde antes de la firma del Acuerdo de paz. En los proyectos políticos de la derecha, con articulación y coordinación transnacional, el Acuerdo de paz es visto como parte de una “avanzada comunista” a contener; como uno de los estandartes de una supuesta estrategia “castrochavista” para la región. Desde esa lógica, propiciar el fracaso del Acuerdo de paz es concebido por estos sectores como un debilitamiento de la influencia de Cuba y Venezuela. En el mismo sentido, la profundización del bloqueo contra Cuba, así como el derrocamiento del gobierno de Venezuela, son concebidos como parte del entramado para impedir que se desate el potencial transformador del Acuerdo de paz.

Estas consideraciones permiten comprender mejor los alcances de lo convenido en La Habana para nuestra región. En sentido estricto, además de la disputa por la reconfiguración del campo político interno, también está en juego -en perspectiva histórica- la organización geopolítica en el inmediato futuro. Si se considera el potencial reformista del Acuerdo de paz, es indiscutible que su implementación agregaría a los esfuerzos democráticos, progresistas y de izquierda que buscan consolidarse en Nuestra América en un contexto de intensificación y profundización de la contienda política más que de final del llamado ciclo progresista. Los triunfos electorales de la derecha no necesariamente implican que se esté frente a proyectos políticos consistentes, con capacidad de “normalizar” la dominación de clase en sus respectivos países. La tendencia del proceso político viene mostrando que, junto a la agresividad y autoritarismo, a la contrarreforma y al discurso con contenidos fascistas, se advierte inconsistencia y ausencia de perspectiva histórica.

Si se extiende aún más la perspectiva de análisis sobre los efectos del Acuerdo de paz en el campo internacional, es conveniente someter a mayor escrutinio el lugar de los Estados Unidos. Sin la anuencia de esa

potencia imperialista muy seguramente no hubiese sido posible la firma del Acuerdo. Durante toda la negociación en La Habana se contó con la presencia del enviado especial Bernard Aronson. Luego de la injerencia directa para producir una solución militar –que alcanzó sus mayores niveles y generó una intensificación de la guerra con el “Plan Colombia” y sus derivas internas en numerosos planes militares focalizados, así como con la instalación de bases militares–, resulta en todo caso interesante que los Estados Unidos se hayan allanado a la solución política, sin desechar plenamente su política intervencionista. En lo esencial, un cambio de acento explicado por las realidades del desenvolvimiento de la guerra y la propia situación geopolítica al inicio de los diálogos y negociaciones. Más allá de la política antidrogas, es muy probable que hayan primado consideraciones del orden sistémico, dado el papel de “aliado natural” que se le ha concedido a Colombia en la estrategia de control imperialista sobre la Región. Sobre la base de un acuerdo susceptible de ser tutelado, el Acuerdo de paz fue comprendido como posibilidad de la estabilización de la dominación de clase en el largo plazo; en consecuencia, como factor de contención del cambio político en la Región y por tanto con capacidad de incidir sobre sus configuraciones geopolíticas, a lo que se agregarían los efectos sobre el contexto mejorado de la inversión. Incluso el gobierno de Trump no ha exhibido hasta el momento una oposición explícita al Acuerdo, aunque sí ha propiciado una fuerte presión para el retorno a la (fracasada) guerra contra las drogas.

Aspectos específicos de los efectos políticos y culturales del Acuerdo de paz

Además de las consideraciones ya expuestas, si se pretende avanzar en una caracterización más específica de los efectos políticos y culturales del Acuerdo de paz, se pueden señalar entre otros, los siguientes aspectos:

1. Se produjo una ruptura del consenso existente en el bloque dominante en el poder respecto de la consideración de la solución militar como única vía para la salida del conflicto armado, que se había consolidado en la primera década del presente siglo, abriéndose paso la opción de la solución política, la cual condujo primero a los diálogos y negociaciones y luego a la firma del Acuerdo de paz. Tal ruptura se ha mantenido en lo esencial durante el proceso de implementación; se expresa en el apoyo de un sector de las clases dominantes al “proceso de paz”, más allá de sus intereses y entendimientos particulares, y, al mismo tiempo, en la oposición férrea de las expresiones más a la derecha del espectro político, que trabajan sin descanso por el fracaso de la implementación al considerar el Acuerdo como una innecesaria concesión de clase.

2. Aunque de más difícil lectura y constatación, esa ruptura del consenso es también expresiva de las diferenciaciones en el seno de las clases dominantes y los grupos económicos que las sustentan para encarar la estrategia de acumulación. Su unificación en torno al “modelo neoliberal” no excluye entendimientos distintos respecto de la organización del régimen de acumulación en su conjunto, así como en sus formas y dispositivos. Siéndoles común la sujeción al proceso de financiarización, que supone la inserción y la dependencia en las dinámicas del capitalismo global, y en el cual el eje articulador y de difusión lo constituyen el capital financiero y la tendencia a privilegiar los negocios derivados de la economía de extracción minero-energética, las diferenciaciones principales se manifiestan respecto de las estrategias de la expansión territorial del desarrollo capitalista y de las alianzas de clase que se constituyen en torno a ella. De manera simplificada, esas diferenciaciones se expresan en la pretensión de continuidad de la acumulación violenta, basada en el despojo de tierras, el desplazamiento forzado y el fortaleci-

miento de la concentración extrema de la propiedad terrateniente (ganadería extensiva y economías de plantación para agrocombustibles), es decir, en un modelo de “campo sin campesinos”, por una parte; y, por otra, en propósitos de “modernización capitalista” sin afectación de la propiedad terrateniente mediante la subordinación contractual de las economías rurales (campesinas y de pueblos étnicos) a la gran producción agraria o agroindustrial y el impulso a la *salarización* de la fuerza de trabajo rural, al tiempo que se promueve la financiarización de la tierra y de los territorios, es decir, se les somete a la lógica de la acumulación financiera. Estando presente el despojo en ambas estrategias, debe señalarse que una cosa es el despojo basado en el ejercicio estructural de la violencia y otra el despojo financiero basado en la especulación y el endeudamiento. Sin duda, el Acuerdo de paz debilita en perspectiva las condiciones de la acumulación violenta. De ahí la resistencia feroz del latifundismo, pues se está asistiendo a una reconfiguración de la alianza financiero-terrateniente.

3. La ruptura del consenso parece haberse extendido a las fuerzas represivas del Estado, a las fuerzas militares y de policía. Junto con la persistencia de sectores guerrilleros en los altos mandos, que se ve estimulada por las fuerzas más extremistas de derecha y de la alta oficialidad en retiro, se encuentran mandos que han vivido la experiencia de la negociación y los efectos de la reducción significativa de la confrontación militar directa para los que la perspectiva de la “construcción de paz” representa una opción válida a tener en cuenta, lo cual incluye la redefinición del papel y la función de las fuerzas militares y de policía. En la tras escena de esta diferenciación se encuentran los debates sobre la “doctrina militar” y la posibilidad de abandonar (o no) la concepción contrainsurgente de la “seguridad nacional” y del “enemigo interno”.

4. En contraposición a esta opción actúa en todo caso la consideración sobre la afectación y disminución del poder militar construido a lo largo de la confrontación armada, que por cuenta de la marcada tendencia a la militarización de la vida social devino no solo en poder político *de facto* sino también en poder económico asociado con el acceso a una parte significativa del presupuesto público y a economías ilegales. En ese sentido, el sector de “seguridad y defensa” se ha erigido en poder fáctico en el que se disputan y conjugan intereses por el acceso a recursos, sobre la base de “alianzas empresariales” entre mandos militares y grupos económicos privados. En nuestro país debe considerarse la existencia de un “complejo militar-económico”, cuyos negocios trascienden el ámbito estrictamente militar.

5. Una de las consecuencias de la ruptura del señalado consenso se encuentra en la generación de nuevas condiciones para el debilitamiento del ejercicio estructural de la violencia extrema como recurso de preservación forzada del orden, aunque la persistencia de otras formas de la rebelión armada es instrumentalizada por los sectores más recalcitrantes de la derecha para justificar la violencia estatal a través de un pretendido remozamiento de la “política de seguridad”. A ello se agrega la continuidad de estructuras de contrainsurgencia de carácter paramilitar para el control territorial, explicadas por estos sectores simplemente como una derivación de la economía ilegales.

6. Se ha acentuado la disputa por la legitimidad del Acuerdo de paz, dándose continuidad a lo que en su momento fue la oposición férrea al proceso de diálogos y negociaciones por parte de los sectores más extremistas de la derecha. Sobre el argumento de la ilegitimidad del Acuerdo, luego de la derrota del plebiscito propiciado por el gobierno de Santos en la búsqueda de una refrendación popular, se ha desatado una campaña sistemática por el control de la “opinión pública” y la adhesión parti-

cularmente de las capas medias y de los sectores más pobres de la población, que sin duda ha tenido efectos adversos sobre las condiciones políticas y culturales de la implementación. Al mismo tiempo, no obstante, se ha mostrado que la cuestión de la legitimidad no es asunto resuelto. La movilización política y social que le siguió a la señalada derrota en octubre y noviembre de 2016 y la refrendación a través del Congreso produjeron el hecho político del inicio de la implementación, mostrando la fragilidad de las mayorías conseguidas para impedir el apoyo popular directo, además de evidenciar las limitaciones a las pretensiones de revertir lo acordado. Aunque no se puede afirmar que existe una base social estable y sólida –o menos aún un movimiento a favor de la construcción de la paz y de la implementación–, sí es constatable el despliegue de una mayor audiencia política y social, si se quiere una “opinión pública” contrapuesta a desechar los rendimientos que puede producir el Acuerdo de paz. El curso general del proceso político sin duda está marcado por el hecho histórico-concreto de solución política y de lo convenido en La Habana, de la misma forma que en su momento estuvo influido por los ciclos de profundización de la confrontación armada o de diálogos con la insurgencia armada.

7. El Acuerdo de paz ha producido igualmente efectos importantes sobre el campo popular en general y sobre la izquierda en particular. En lo esencial ha contribuido al fortalecimiento de aspiraciones históricas y a hacerlas aún más visibles; a habilitar un mejor marco jurídico-político para las luchas; a cualificar las elaboraciones y los debates programáticos, así en estos se advierta un relativo estancamiento luego de los muy fructíferos años en los que las dinámicas y trayectorias movimientistas produjeran tan importantes elaboraciones, como las formuladas por la Minga Indígena, la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, la Marcha Patriótica, el Congreso de los Pueblos, la Cumbre Agraria

Campesina, Étnica y Popular y numerosos procesos organizativos de alcance territorial o sectorial.

A los recelos no siempre explícitos, advertidos en sectores de los partidos del progresismo y de la izquierda, así como en los movimientos políticos y sociales que apreciaron los diálogos y negociaciones como la agenda política de las FARC-EP y el Acuerdo Final como el proyecto político del partido a constituirse tras la firma de los acuerdos, le ha seguido en la actualidad una mayor comprensión acerca de que los acuerdos de La Habana son un haber de la sociedad colombiana en su conjunto y del campo popular en particular, y que ellos se han constituido en un factor muy significativo para impulsar y potenciar procesos de unidad, incluso más allá de quienes han concebido la revolución como su proyecto político histórico.

8. El Acuerdo de paz ha evidenciado el significado histórico de la rebelión armada y la naturaleza esencialmente política del accionar insurgente, contrariando las tesis mediante las cuales la organización guerrillera había sido reducida a una máquina de guerra para producir victimizaciones en la población y acceder a los recursos de las economías ilegales. Más allá de la discusión acerca de las vías a la revolución que pareciera resuelta con la determinación de la búsqueda de la solución política, no completa aún por la persistencia del alzamiento armado de organizaciones revolucionarias en las que ésta, la solución política, hace parte de su horizonte anunciado de lucha, los contenidos del Acuerdo de paz son por sí solos la demostración de que en lo esencial se ha tratado de un acuerdo político, que los puntos del Acuerdo son la expresión de demandas políticas del campo popular e, incluso, que los aún precarios desarrollos normativos que ha registrado la implementación han tenido mayores alcances a favor del campo democrático y popular que la acción política parlamentaria de la izquierda durante las últimas décadas, como lo muestra la apro-

bación -con contenidos recortados- del Estatuto de la oposición, para ilustrar con uno de los ejemplos más simples.

A lo anterior habría que agregarle las funciones regulatorias de naturaleza estatal del poder guerrillero, que han quedado en evidencia. Me refiero, entre otras, a la regulación de las economías ilegales, que hoy se encuentran desbordadas; a las regulaciones socioambientales, suplidas en el presente por la acción depredadora de los negocios; a las regulaciones del “orden público”, amenazadas por la violencia política desmedida; así como a las regulaciones de los conflictos de la vida cotidiana, en muchos casos concebidas y construidas con las propias comunidades. Y también a regulaciones de más difícil percepción, derivadas de la contención de los procesos violentos de la conquista y colonización capitalista de territorios.


Precisamente para suplir el vacío de poder dejado por la fuerza guerrillera, fue que se concibió también el Acuerdo de paz y específicamente su implementación, sobre presupuestos no solo de una acción integral del Estado -que no de mera ocupación militar o de tratamiento de la seguridad en términos de control del orden público-, sino de la amplia participación social y de las comunidades, a las que se buscó darle el reconocimiento de constructoras del territorio.

Finalmente, en una lectura de conjunto, puede afirmarse que el proceso de diálogos y negociaciones y luego la firma del Acuerdo de paz han producido una nueva situación que vista en perspectiva histórica interrumpió la tendencia del proceso político que se había impuesto particularmente en la primera década del presente siglo, para inaugurar un nuevo período en el que no es perceptible aún la tendencia definitiva que predominará en el futuro más cercano. Es así como al tiempo que, por una parte, son evidentes impactos sobre la organización del poder y la dominación de clase, mientras que otros efectos políticos y culturales no son aún suficientemente perceptibles; por otra parte, son también evidentes las resistencias sistémicas que buscan retrotraer el proceso

político hacia las tendencias del pasado, limitar los alcances del Acuerdo de paz e impedir que se pueda desatar su potencia transformadora. Se trata de un pulso histórico, de una situación crítica, que sitúa al país en la “zona gris” de la aparente indefinición, pero que en sentido estricto está marcado por una profundización de las luchas sociales y de clase y también por la tendencia a la intensificación del uso de la violencia sistémica como recurso de preservación del orden vigente que se considera amenazado. No es posible afirmar aún que ese pulso está resuelto. El aserto gramsciano, según el cual “la crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados”³, resulta de suma utilidad para la comprensión del actual momento político.

En ese marco, el Acuerdo de paz no es reductible a un texto. Lo que le da sentido a sus propósitos y alcances son los contenidos y la calidad de la implementación. Por esa razón, el pulso histórico se ha trasladado de la disputa por el Acuerdo a la disputa por la implementación, bajo el entendido de que esta, aunque posee una ruta propia señalada en lo convenido por las Partes, tiene posibilidades reales siempre y cuando logre articularse con las aspiraciones y luchas más generales del campo popular y este último, por su parte, asuma el Acuerdo como suyo. Bajo esa premisa, resulta de suma importancia comprender que por tratarse de un Acuerdo formalizado jurídicamente existe la obligación de cumplirlo por parte del Estado y que, en atención a ello, esa obligación no puede diluirse en las particulares (re)interpretaciones de los gobiernos de turno, o incluso en las luchas generales, con el argumento de que es sabido que las clases dominantes han tenido como práctica histórica el incumplimiento de lo que se han visto obligadas a acordar.

3 Antonio Gramsci, *Cuadernos de la Cárcel*, Edición crítica del Instituto Gramsci. A cargo de Valentino Gerratana. Ed. ERA, tomo 2, 1999. Traducción de Ana María Palos, revisada por José Luis González.



**ALGUNOS RASGOS DEL
ESTADO GENERAL DE
LA IMPLEMENTACIÓN**



El Acuerdo de paz es contentivo de una hoja de ruta de la implementación que comprende contenidos precisos a desarrollar en consonancia con los respectivos puntos del Acuerdo, definiciones cronológicas, requerimientos de ajustes institucionales, formulación y puesta en marcha de medidas y acciones de política pública y disposiciones para garantizar su financiamiento. Esa hoja de ruta lo hace diferente de otros acuerdos de paz firmados en el pasado en nuestro país, los cuales, por lo general, terminaron con la firma y no derivaron en compromisos explícitos por parte del Estado y en los que la implementación no fue objeto siquiera de discusión, probablemente porque sus contenidos fueron más simples o por la propia naturaleza de las negociaciones que, en lo esencial, buscaban el desarme de los guerrilleros y su reinserción en la vida civil (al menos si nos guiamos por los textos acordados).

La implementación del Acuerdo de paz celebrado por el gobierno de Santos, actuando en nombre del Estado, y la guerrilla de las FARC-EP, descansa sobre dos presupuestos básicos:

a. La formulación de un marco normativo, constitucional y legal, que le dé fuerza vinculante a lo acordado; tanto a la generalidad, como a cada uno de los puntos.

b. La preservación de la integralidad de lo acordado, concebida esta no como la simple suma de las partes, sino como la asunción de las relaciones entre ellas en términos de secuencia y sincronía; pero también de las relaciones entre el marco normativo, los ajustes institucionales, las definiciones de política pública y las disposiciones para la financiación, aspectos que se tradujeron en la formulación del Plan Marco de Implementación y en la obligación de desagregarlo por períodos de gobierno en capítulos específicos de la implementación en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

Una valoración preliminar del estado de la implementación comprende necesariamente atender estos dos presupuestos, pero incorporando la complejidad en el análisis. Son frecuentes, por ejemplo,

las valoraciones de instituciones que hacen seguimiento a la implementación, que, recurriendo al formato de una lista de chequeo, conciben la implementación normativa a la manera de un test del que se pueden calcular porcentajes sobre el “nivel de la implementación” del Acuerdo y de cada uno de sus puntos. En tales ejercicios, de limitada utilidad, además de desconocerse la jerarquía de las normas a implementar, tampoco se atiende el criterio de ponderación, es decir, del peso específico que cada una de ellas posee respecto de los propósitos generales de la implementación.

Una consideración similar es válida para las valoraciones que reposan en datos sobre las ejecutorias de política pública, normalmente provenientes de funcionarios gubernamentales o de funcionarios estatales. Las cifras sobre recursos asignados o ejecutados, sobre proyectos en curso, entre muchas otras, pueden distraer o incluso encantar cuando su presentación no se realiza con el rigor que exigiría el contraste con el universo o con la totalidad en cada caso.

En esos ejemplos, la consecuencia es lógica: lleva a valoraciones maquilladas o a las consabidas afirmaciones del vaso “medio lleno” o “medio vacío” en relación con el estado de la implementación. Procesos políticos, económicos, sociales y culturales -como son los que esencialmente caracterizan el proceso de implementación del Acuerdo de paz- imponen aproximar esfuerzos analíticos que trasciendan la intencionalidad o la instrumentalización política.

En lo que sigue en este texto se busca una valoración del estado general de la implementación considerando específicamente aspectos de la multiplicidad de los conflictos y contradicciones que acompañan ese proceso, bajo el entendido de que la implementación se desenvuelve en un contexto de intensificación de las luchas entre las fuerzas que pretenden el desconocimiento del Acuerdo de paz o su reducción a una pacificación gatopardista y aquellas que buscan la habilitación de condiciones para el desencadenamiento de su potencia transformadora. En suma, se trata de la comprensión del proceso de implementación como

un campo en disputa, por lo pronto no clausurado, en cuya tras escena -y no siempre de manera explícita- se encuentran en juego proyectos políticos de mayor alcance.

También se trata de atender la consideración de que, en términos históricos, nos encontramos aún en una etapa que se puede definir como la fase inicial de la implementación, que fue inaugurada por lo que en el Acuerdo de paz se definió como la “implementación temprana”, sin que aquella se reduzca a esta. En términos cronológicos, el componente temprano de la fase inicial coincide con los últimos veinte meses del gobierno de Santos y con lo corrido del gobierno de Duque.

Aunque la trayectoria cronológica de la implementación no puede reducirse a un trazo ascendente, que llega a un punto óptimo a partir del cual se produce una inflexión hacia el descenso describiendo una curva parabólica, en lo que se podría coincidir es en que los primeros años de la implementación inciden sobre la trayectoria definitiva, pero siempre teniendo en cuenta que cuando se trata de procesos sociales, como es el caso de la implementación, son las luchas, pero también la contingencia, las que pueden definir el trazo último.

En algunas valoraciones del proceso de paz llevadas a cabo a nivel internacional, se ha afirmado que lo que no se ejecuta en los primeros años es de imposible ejecución posterior. Para el caso colombiano puede sostenerse la tesis de que mayores, o menores, desarrollos de la implementación, dada la naturaleza jurídica del Acuerdo de paz, dependerán de los tipos de gobierno que se instalen y, desde luego, del estado y la tendencia de las luchas.

Del gobierno de Santos y del tiempo de la “implementación temprana” se puede predicar el inicio de la implementación, de desarrollos importantes sobre todo en el campo normativo, así como de algunas ejecutorias de política pública y, de igual manera, del comienzo de los incumplimientos por parte del Estado, así como de la tendencia a la configuración de la perfidia. De lo corrido del gobierno de Duque, hasta ahora se puede afirmar el fracaso en las pretensiones de la reversión de lo

acordado, acompañado de la mutación hacia una simulación de la implementación, dada la presión política nacional e internacional, que parece encauzarse a la consumación de la perfidia por vías de más difícil identificación y constatación.

La fase de implementación temprana durante el gobierno de Santos

Desde el momento en el que la guerrilla de las FARC-EP inició materialmente el desmonte de su despliegue estratégico con la marcha, primero a las zonas de reagrupación y, luego, a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), empezaron los incumplimientos por parte del Estado colombiano. En la retina de la sociedad colombiana se encuentran aún lotes desolados y sin alistamiento alguno, que tuvieron que ser acondicionados por los propios guerrilleros y guerrilleras de las FARC-EP. Aunque el Acuerdo de paz fue firmado por el presidente Juan Manuel Santos con base en las facultades que le otorgaba la Constitución en su calidad de jefe de Estado, debe afirmarse que el proceso de implementación se enfrentó desde el inicio con la organización existente del poder y la dominación de clase. A lo que se podría denominar la insuficiente capacidad institucional para llevar a cabo la implementación, como resultado de un Estado que por décadas se había dispuesto para adelantar la guerra y buscar la derrota de la insurgencia armada, se le agregó la disposición contradictoria y diferenciada de los poderes públicos en diferentes momentos. Los compromisos del Estado han pretendido ser reducidos a compromisos del poder ejecutivo, aduciendo la separación e independencia de los poderes públicos (así el texto constitucional prescribe también la necesidad de la coordinación armónica entre ellos).

El gobierno de Santos. Compromiso ambivalente e inicios del incumplimiento

El gobierno de Juan Manuel Santos cumplió el Acuerdo al expedir la normativa necesaria para la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), de carácter bipartito, la cual jugó un papel central en el proceso de implementación temprana, pues se erigió en un escenario de concertación de la gran mayoría de proyectos normativos que se presentaron al Congreso de la República - los cuales fueron expedidos por cuenta de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente por el Acto Legislativo 01 de 2016 o promulgados en calidad de decretos ordinarios-, así como en instancia para considerar y resolver problemas puntuales de la implementación⁴.

Aunque el gobierno de Santos demostró un compromiso general con los desarrollos normativos, no tuvo ni la suficiente voluntad ni la decisión política para que estos lograran un mayor alcance. Tal situación se derivó en parte del continuo cálculo político propiciado por las encuestas y el privilegio que se le dio al manejo de la imagen presidencial; pero también por la debilidad política y la incapacidad para garantizar las mayorías necesarias en el Congreso que fue mostrando el gobierno a medida que se acercaron el fin del cuatrienio y las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2018. El tiempo efectivo para los desarrollos normativos se redujo en la práctica a los 12 meses del año de 2017 establecidos en el procedimiento de trámite expedito de reformas en el Congreso de

4 En todo caso, las facultades de la CSIVI eran ya en el propio Acuerdo limitadas pues no tenía la capacidad de incidir sobre el destino de los proyectos una vez fueran presentados al Congreso de la República y sometidos al examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. A medida que la posición del Gobierno se debilitó, también se fue desdibujando su rol. En los últimos meses del mandato de Santos jugó papel significativo en la solución de problemas puntuales de la implementación, particularmente relacionados con la solución de situaciones de los exguerrilleros y exguerrilleras.

la República, conocido como el *fast track*, el cual fue aprobado en el Acto Legislativo 01 de 2016.

En sentido estricto, debe afirmarse que la iniciativa gubernamental, tanto en lo normativo como en las medidas y acciones de política pública, priorizó lo requerido para el desarme de las FARC-EP y para habilitar condiciones para la reincorporación integral, con mayor énfasis inicial en la reincorporación política, lo cual era coincidente con el propósito mayor de los sectores de las clases dominantes que habían apoyado la firma del Acuerdo de paz. Los desarrollos normativos previstos para impulsar la “Reforma Rural Integral” y la “Apertura democrática para construir la paz” tuvieron resultados legislativos más que precarios, a lo cual se adicionó la pretensión reiterada de reinterpretación unilateral y de alteración de puntos del Acuerdo, por una parte, y la subutilización de las facultades extraordinarias que por los seis primeros meses tras la firma del Acuerdo de paz le fueron otorgadas al presidente de la República en el ya mencionado Acto Legislativo 01 de 2016, por la otra. Ello, sin desconocer, de todas maneras, la expedición de un número significativo de decretos-leyes que definieron el marco normativo de aspectos puntuales de diferentes puntos de los acuerdos en materia de RRI, participación política, garantías de seguridad, sustitución de cultivos de uso ilícito y reincorporación socioeconómica, entre otros.

Terminado el tiempo de las facultades extraordinarias y del *fast track*, ya en los últimos seis meses del período presidencial de Santos, los desarrollos legislativos de la implementación fueron de muy bajo alcance. Se consolidó el revés de aspectos nodales de las reformas para la participación política y la reparación en perspectiva territorial de las víctimas del conflicto: los hundimientos de la reforma política -alterada por el propio proyecto que presentó el Gobierno al Congreso, desatendiendo las recomendaciones de la Comisión Electoral Especial-, y del acto legislativo mediante el cual se buscaba crear 16 circunscripciones especiales territoriales de paz. La integralidad de la implementación y la requerida sincronía de las reformas a realizarse comenzó a quebrarse.

En los aspectos propios del desarrollo de la política pública, así como de las medidas y acciones para la implementación controladas por el poder ejecutivo, deben advertirse compromisos desiguales. En la fase temprana de la implementación quedaron demostrados problemas de la gerencia pública, como el burocratismo, la lentitud, la ineficiencia y, en general, la incapacidad institucional del Estado para ofrecer respuestas puntuales a los problemas que se fueron generando desde el momento en el que los guerrilleros y guerrilleras de las FARC-EP se ubicaron en las ZVTN. A lo expuesto se agregó la disposición diferenciada del funcionario público que, así como acompañó esta fase de la implementación, también exhibió en algunos sectores prácticas de obstaculización y sabotaje. A todo ello contribuyó la temprana renuncia a la estructuración institucional de la implementación y la reincorporación en un “Ministerio del Posconflicto”, con lo cual se cedió a la dispersión institucional en numerosas agencias y dependencias.

Por otra parte, el gobierno de Santos introdujo modificaciones unilaterales del Acuerdo en el Plan Marco de Implementación, no cumplió la obligación de ajustar el tiempo restante de la ejecución de su Plan Nacional de Desarrollo a los requerimientos de la implementación, ni cumplió tampoco sus propios parámetros de financiación formulados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y 2018, de tal manera que la implementación se caracterizaría desde el inicio por la tendencia a la desfinanciación y por el rezago en la asignación y ejecución presupuestal. Tomó además decisiones equivocadas, probablemente no suficientemente estudiadas o calculadas, que definieron la elección del Fiscal General de la Nación e incidieron sobre la reconfiguración de la Corte Constitucional, generando un impacto negativo sobre el curso específico de la implementación temprana.

El Congreso. Del apoyo inicial a la renegociación *de facto* y al filibusterismo

Al poder legislativo debe reconocérsele que, tras la derrota del plebiscito, propició al final de noviembre de 2016 la refrendación del Acuerdo renegociado, haciendo valer la figura del “constituyente derivado”. En tal decisión se vio reflejado el control que aún tenía el gobierno de Santos sobre las mayorías en el Congreso. De esa manera, se activó formalmente lo que el propio Acuerdo definió como la fase de implementación temprana, estimada en 18 meses.

El Congreso aprobó, antes del inicio de la implementación, el Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecieron instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, dentro de ellos, el procedimiento expedito, conocido como *fast track*, que había sido concertado entre el Gobierno y las FARC-EP, a fin de ofrecer mayores garantías de cumplimiento a la organización guerrillera. Asimismo, aprobó aspectos básicos del marco normativo que debía emerger del Acuerdo con énfasis en aquellos que se requerían para garantizar la dejación de armas y el tránsito de las FARC-EP a la vida política legal. Me refiero, entre otros, a la Ley de Amnistía, Indulto y Tratamientos Penales Especiales (Ley 1820 de 2106); a los actos legislativos 01 de 2017, mediante el cual se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluida la Jurisdicción Especial para la Paz, 02 de 2017, que brindó el llamado “blindaje jurídico” del Acuerdo, y 03 de 2017, por medio del cual se reguló parcialmente el componente de reincorporación política de las FARC-EP, así como a la aprobación al finalizar noviembre de 2017 de la Ley Estatutaria de la JEP, la cual, tras un tortuoso camino, sería sancionada por el presidente Duque apenas en junio como la Ley 1957 de 2019.

No obstante, desde que los acuerdos empezaron su paso por el Congreso fueron sometidos a una renegociación *de facto*; esta vez con una capacidad limitada de incidencia por parte de las FARC-EP, derivada de los alcances restringidos de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verifi-

cación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y de las limitaciones de los voceros de “Voces de Paz y Reconciliación”, que podían participar en el debate parlamentario con voz, pero sin voto.

Las reglas de juego establecidas en el *fast track* fueron apenas cumplidas parcialmente desde el inicio. En efecto, salvo los tiempos acotados del trámite legislativo, ninguna norma aprobada por el Congreso fue fiel a los textos convenidos en La Habana o en la CSIVI. Para el logro de las mayorías necesarias, el gobierno de Santos adujo la necesidad de hacer concesiones, que en más de una ocasión permitieron incorporar aspectos que no se habían logrado imponer en la Mesa de Negociaciones. La intervención del Congreso se acentuó por cuenta de los fallos de la Corte Constitucional que les pusieron limitaciones a los alcances de *fast track* (C-699/2017 - C-332/2017). Estos fallos generaron condiciones para la mayor presión del Congreso al Gobierno y para la práctica del filibusterismo parlamentario, promovida particularmente por la extrema derecha representada en el partido del Centro Democrático y otros sectores políticos.

En diferentes pasajes del trámite legislativo en el Congreso, más allá de eventuales consideraciones políticas e ideológicas, fueron evidentes las prácticas propias de un sistema político y de representación clientelista y corrupto, que precisamente el Acuerdo ha pretendido reformar. Según se conoció en su momento, el voto parlamentario estuvo supeditado en algunos sectores al otorgamiento de cargos públicos o a presiones para el acceso a recursos del presupuesto público; un aspecto que reflejó la pequeñez y ausencia de estatura histórica de esos sectores frente a los propósitos mayores del Acuerdo de paz. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el Congreso no es un órgano homogéneo y que en la fase de implementación temprana hubo sectores democráticos y progresistas que asumieron con toda consecuencia el compromiso de cumplir los acuerdos atendiendo a sus contenidos. Sin su concurso, el trámite legislativo hubiese sido aún más complejo y hubiese podido conducir a una configuración temprana de la perfidia.

La Corte Constitucional. Espaldarazos, modificaciones y modulaciones

El rol desempeñado por la Corte Constitucional en la fase de implementación temprana fue también diferenciado. Se le abona la declaratoria de constitucionalidad de la refrendación del Acuerdo renegociado realizada por el Congreso, con la cual se perfeccionaron las condiciones normativas para una implementación ajustada al orden constitucional. Asimismo, la constitucionalidad de la absoluta mayoría de desarrollos normativos producidos durante los primeros 18 meses de la implementación. En ese sentido, la postura de la Corte fue fundamental para enfrentar la “guerra jurídica” promovida por los detractores del Acuerdo de paz, dado que con ella se buscaba desprover lo acordado de cualquier fuerza vinculante. Para efectos del proceso de implementación, concebido en perspectiva de mediano y largo plazo, la sentencia sobre el “blindaje jurídico” del Acuerdo (C-630 de 2017) merece especial mención, pues ella estableció los parámetros de una implementación ajustada a los textos de lo convenido durante los siguientes tres gobiernos. Por otra parte, no obstante, la Corte afectó negativamente el curso de la implementación temprana con el ya señalado fallo que limitó los alcances del procedimiento de *fast track*. E igualmente ha producido modificaciones al Acuerdo de paz a través de la modulación de sus fallos, entre otros, los de constitucionalidad de la creación de la JEP y de sus leyes estatutaria y de procedimiento.

La Fiscalía General. Obstáculos y saboteos

La Fiscalía General de la Nación, por su parte, se ha erigido hasta el momento, en concurso con los sectores más retrógrados del Congreso y de la derecha más extrema en general, en la institución del poder judicial destinada al saboteo sistemático de la implementación del Acuerdo. A través de enrevesadas argumentaciones, su labor buscó desnaturalizar la JEP como solución de justicia transicional, promoviendo su

desprestigio y desvertebramiento. Además del endurecimiento de las condiciones de comparecencia de los exintegrantes de las FARC-EP y de la ruptura de la simetría en el tratamiento a los miembros de las fuerzas militares y de policía a favor de estos últimos, entre otros, la Fiscalía logró imponer en el Congreso la exclusión de la obligación de comparecencia de los llamados terceros civiles en el conflicto, eufemismo que en realidad se refiere a altos funcionarios públicos, empresarios, terratenientes, afectando de manera sensible el propósito de la JEP de contribuir al esclarecimiento de la verdad y, con él, de avanzar en el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto. El accionar de la Fiscalía también se encaminó a impedir que la Unidad de Investigación Especial creada por el Acuerdo tuviera la autonomía y los alcances necesarios para desarrollar el propósito de contribuir al desmonte de estructuras de carácter paramilitar, así como para sembrar y propagar la semilla de la inseguridad jurídica entre los exguerrilleros y exguerrilleras, a través de los montajes judiciales, como el que en su momento fue orquestado en el caso de Jesús Santrich, en concurso con la DEA y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Dimensiones sistémicas y estatales de la implementación temprana

Si se hace abstracción de los roles específicos de cada uno de los poderes públicos y se sitúa el análisis en la dimensión sistémica y del Estado, se pueden hacer varias constataciones sobre la fase temprana de la implementación:

- Se ha evidenciado la naturaleza de clase del Estado y su esencia como relación social expresiva de la contradicción y el conflicto inherente al orden capitalista vigente en el país. En efecto, al tiempo que la implementación del Acuerdo de paz ha presionado a la reforma, se ha enfrentado a una organización estatal del poder y la dominación dispuesta para la preservación del orden existente y resistente al cambio. De la misma manera,

se han expresado, de un lado, fuerzas y concepciones políticas (y jurídicas) consecuentes con el principio del *pacta sunt servanda* y abiertas a la lógica reformista del Acuerdo de paz, mientras que otras han oscilado entre la pretensión del abierto desconocimiento de lo convenido o de su revisión con diferentes gradaciones, por el otro. Con la implementación se ha intensificado la contradicción entre reforma y reacción.

- Esa misma contradicción se ha expresado y se viene desarrollando en el conjunto de la organización social. La misma se manifiesta políticamente entre las fuerzas y partidos políticos de las diversas expresiones de la derecha, que han centrado su accionar en el propósito de bloquear y llevar el Acuerdo de paz y su implementación al fracaso, y sectores democráticos y progresistas, que reconocen su significado histórico, pero con diferenciaciones en su valoración, los cuales abarcan desde la concepciones que lo interpretan simplemente como el instrumento que condujo al desarme de las FARC-EP y a la generación de condiciones para la superación de la violencia, hasta visiones que le reconocen su potencial transformador y abogan por su desencadenamiento. No obstante, es difícil elaborar una cartografía definitiva de las fuerzas políticas en contienda, pues también hay posturas ambivalentes en algunos casos.

- El espectro de la derecha es liderado por su vertiente más extremista, el Partido Centro Democrático, al que se agregan sectores de las iglesias pentecostales y de los partidos Conservador, de la Unidad Nacional, Cambio Radical y Liberal. Por el lado de los apoyos diferenciados al Acuerdo de paz y la implementación se encuentran el Polo Democrático, el Partido Verde, Más, el “progresismo” y también importantes sectores de los partidos del establecimiento, así como movimientos políticos y sociales, de pueblos étnicos, de derechos humanos y de las mujeres, entre otros. A los que se agrega el partido de la FARC, tras su congreso

constitutivo de finales de agosto de 2017. Esa conformación heterogénea de fuerzas políticas y sociales, pero alineadas en esos dos grandes campos en lo que concierne al Acuerdo de paz y su implementación, ha estado marcada por una contienda política e ideológica aguda e intensa, en la que el debate sobre la paz ha exhibido posturas incluso de alcance sistémico.

- De parte de los sectores más a la derecha del campo político se han hecho ingentes esfuerzos por imponer un “estado de opinión” en contra del Acuerdo de paz y la implementación. En concordancia con las estrategias desarrolladas por la derecha a nivel global, se han activado y desplegado estructuras complejas y diversas de producción de información y comunicación, en las que la mentira y su reiteración, la validación de realidades virtuales inexistentes y la generación del miedo se han constituido en pilar fundamental para construir base social y concitar apoyos de los sectores más pobres de la población y de las capas medias. Las técnicas fascistas de la comunicación y la propaganda se han erigido en factor nodal de la acción política, con resultados nada despreciables, como se expresa en la entronización cultural del discurso fanático y de una suerte de “fascismo social”.

- Los grandes poderes económicos y los gremios del capital, vistos de conjunto, han mantenido en lo esencial las mismas posturas mostradas durante el proceso de diálogos y negociaciones. Con excepción de los poderes ligados al latifundismo improductivo y ganadero y a los agronegocios, de abierta y explícita oposición, han acompañado el Acuerdo de paz y su implementación siempre y cuando no se aprecie una afectación del régimen de propiedad y de sus ganancias ni de la organización del poder y la dominación de clase. Aunque es evidente la existencia de facciones que propugnan por impulsar procesos de modernización capitalista, pues consideran que este puede mejorar las condiciones de acumulación y con ello de

la inserción en la economía capitalista mundial, también lo es la tendencia a la preservación del *statu quo* y a la reproducción del régimen de privilegios que ha permitido históricamente su enriquecimiento. Por ello, no hay liderazgos explícitos de los poderes económicos fundados en una valoración más activa de las “consecuencias económicas de la paz” o a favor de la implementación de los acuerdos.

- En el mismo sentido ha de valorarse el papel del capital transnacional en la fase de implementación temprana. Sobre la premisa general de que el Acuerdo de paz generaba mejores condiciones para la inversión extranjera y posibilitaba la llegada a territorios en los que su presencia no había sido posible por la dinámica de la confrontación armada, su posición ha sido más bien de expectativa y a la espera de que se desate el nudo de contradicciones propias de la implementación del Acuerdo de paz. También en este caso, la implementación se desenvuelve en medio de la contradicción entre las mejores condiciones para la acumulación y la generación de un nuevo régimen de resistencias y luchas sociales y populares que puede actuar en sentido opuesto.

- Para los sectores articulados con la economía corporativa transnacional de las sustancias sicotrópicas y con otras “economías ilegales”, que han constituido “zonas grises” de la acumulación capitalista por su articulación con diversas expresiones de la “economía legal” y construido redes complejas del poder territorial junto con sectores del latifundismo y de la propia institucionalidad del Estado, la implementación del Acuerdo de paz conlleva una afectación de sus intereses en cuanto implicaría no solo la tendencia a la normalización y la superación de actividades económicas consideradas ilegales, sino también la pérdida de poder político y de control social sobre la población en los territorios. Ello incluiría, además, la limitación del ejercicio de la

violencia por cuenta de aparatos armados de carácter paramilitar que, al tiempo que han cumplido una función de protección de esas economías, se han constituido históricamente en baluartes de la preservación del orden de dominación de clase existente, especialmente en los territorios.

- La postura del gobierno de los Estados Unidos ha estado mediada por dos consideraciones principalmente. En una dimensión estructural y sistémica, el apoyo inicial al Acuerdo de paz y a la implementación se considera que sería extensible hasta el punto en el que se garantice el rol que le ha sido asignado a nuestro país en la estrategia geopolítica de esa potencia imperialista para el mantenimiento de sus posiciones en el Mar Caribe, Centro y Suramérica, así como para la contención de la “amenaza” que representarían sobre todo Cuba y Venezuela, pero también los movimientos sociales y populares de la región. En ese aspecto, su preocupación ha sido por una implementación controlada, que no afecte la estabilidad de la dominación de clase. Por otra parte, la implementación fue comprendida en el componente de “solución al problema de las drogas ilícitas” como una posibilidad de articulación con la “política antidrogas” de ese país; de ahí la actitud permisiva inicial frente a la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, que se terminó endureciendo con las exigencias para el retorno a la aspersión aérea de glifosato, así como con las presiones sobre la JEP y las actuaciones tendientes a desdibujar su rol.

Por otra parte, debe señalarse que en la implementación temprana la comunidad internacional ha jugado un papel central. Especialmente los países garantes, Cuba y Venezuela (con su asistencia permanente a la CSIVI) y la Organización de las Naciones Unidas a través del Consejo de Seguridad y de las Misiones Verificación (la primera, del cese al fuego bilateral y definitivo y de la dejación de armas; la segunda, de la reincorporación integral de las FARC-EP) se han constituido en

factor indispensable y de presión implícita para el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano a la luz del derecho internacional; al mismo tiempo, su función ha contribuido de facto a contrarrestar las fuertes presiones de los sectores más retrógrados del establecimiento, que han pretendido una consumación temprana de la perfidia. Desde luego que en el caso de las Naciones Unidas y de sus agencias, como lo es también en el caso de la Unión Europea y de numerosos países que han acompañado la implementación del Acuerdo, además de reconocidos propósitos altruistas, también son identificables intereses específicos. Para la ONU, el Acuerdo de paz es uno de los pocos casos de acompañamiento internacional exitoso, en un contexto en el que su rol en resolución de conflictos continúa siendo cuestionado. Para la Unión Europea, el Acuerdo de paz y su implementación también representan un mejoramiento del “clima de las inversiones” para sus países miembros.

La implementación temprana. Precariedad y tendencia a la perfidia

Finalmente, dado el muy corto horizonte temporal de la “implementación temprana”, el mayor énfasis para su valoración descansa en lo que se podría definir como el “alistamiento inicial”: desarrollos normativos, algunos ajustes institucionales, medidas y acciones de política pública y puesta en marcha del sistema de prestaciones básicas de la reincorporación socioeconómica. En ese sentido, y al sustraerse de desarrollos específicos y hechos puntuales, es posible hacer las siguientes formulaciones:

- 1.** Se asistió al diseño y aprobación de desarrollos normativos importantes que se tradujeron en la irrupción de un nuevo orden constitucional y legal que habilitó condiciones diversas y diferenciadas para el proceso de implementación. Tal orden, muestra en todo caso evidentes limitaciones derivadas, por una parte, de las alteraciones introducidas al texto de lo convenido y,

por la otra, del incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado en lo concerniente a aspectos nodales del Acuerdo como son, entre otros, los relacionados con la Reforma Rural Integral y la Participación Política, que hacían parte de los compromisos listados de la implementación temprana.

2. Es apreciable el inicio del quiebre de la integralidad del Acuerdo, así como de la concebida secuencia y sincronía de la implementación, con una marcada tendencia a reducirlo al predominio de una solución de justicia de sometimiento de las antiguas FARC-EP y sus integrantes al proceso de reincorporación y a la Jurisdicción Especial para la Paz. En ese aspecto, desde el punto de vista sistémico, se empezaron a sentar las bases para desprover el Acuerdo de su potencial transformador y reducirlo en lo esencial al “desarme” de las FARC-EP. Sin dejar de reconocer, desde luego, el diseño y puesta en marcha de numerosas medidas y acciones, que por sus características son en todo caso de difícil articulación y no corresponden, por tanto, a la coherencia y consistencia que el Acuerdo de paz les quiso introducir con el principio de integralidad.

3. El inicio del quiebre de la integralidad del Acuerdo, además de afectarlo en sus propósitos transformadores, empezó a alterar la concepción y las condiciones de la reincorporación integral. El Partido de la FARC tuvo que acudir a las elecciones de 2018 sin que se produjesen las disposiciones de la participación política y apertura democrática mandadas por el Acuerdo. A la reincorporación socioeconómica se le comenzó a estrechar el marco al pretender reducirla a prestaciones económicas y a la formulación de proyectos productivos de supervivencia, sin articulación con el conjunto del Acuerdo y, particularmente, con aspectos relacionados con la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito.

4. Se fue incubando y tuvo algunas ejecutorias la idea de una renegociación *de facto* del Acuerdo sin la intervención de una de las partes contratantes del mismo, las FARC-EP, devenidas entre tanto en el partido de la FARC, con la que el establecimiento buscaba imponer lo que en su momento no había logrado en la Mesa de Conversaciones, ni en el propio Acuerdo ni en la renegociación que provocó la derrota del plebiscito. El caso de lo ocurrido con la JEP es lo más ilustrativo al respecto.

5. Se evidenció que para los sectores de las clases dominantes más comprometidos con la guerra y los procesos de victimización que ella ha producido, más allá de la presunta amenaza sistémica que contendría la implementación del Acuerdo, la mayor preocupación descansa sobre las posibilidades que este representa -pese a las limitaciones impuestas- para avanzar en el proceso de esclarecimiento de la verdad histórica, en la identificación de las múltiples responsabilidades y en su derivado (y obligado) reconocimiento, incluidas las sanciones previstas.

6. Con los múltiples incumplimientos se empezó a delinear la tendencia a la perfidia estatal, pero al mismo tiempo se fueron configurando numerosas expresiones de exigencia de respeto al principio del *pacta sunt servanda*.

En consideración a lo anterior, se puede afirmar que, al finalizar el gobierno de Santos, aunque el proceso de implementación registraba avances, su estado era de precariedad y dibujaba tendencias a la perfidia.

El Acuerdo de paz y su implementación, mostrados como una innecesaria y traidora concesión al terrorismo y como imperio de impunidad, fueron convertidos en bandera electoral e instrumentalizados electoralmente por la coalición de derechas organizada para posibilitar el acceso de Iván Duque Márquez el 7 de agosto de 2018 a la presidencia de la República. El programa del presidente electo prometía que durante su gobierno, atendiendo un principio de realidad, si bien no se harían trizas los acuerdos, como lo reclamaban los sectores más extre-

mistas y recalcitrantes de la derecha, si se asistiría a su “reestructuración” y “redefinición”.

La contracara del resultado electoral mostró una experiencia interesante de unificación transitoria de sectores democráticos, progresistas y de izquierda, que tras largas décadas lograron oponer una candidatura con posibilidades de triunfo, que se salía de los cánones del establecimiento. La copiosa votación alcanzada por el aspirante presidencial Gustavo Petro, más de 8 millones de votos, esto es, el 42 por ciento del total de los electores, sería una de las primeras evidencias de los efectos del Acuerdo de paz sobre la reconfiguración del campo político en Colombia, al mismo tiempo que las pretensiones de revertir el Acuerdo o de “reestructurarlo” se encontrarían con una importante oposición. De esa manera, se constató una vez más que el Acuerdo de paz y su implementación constituían un campo en disputa en trance de profundización.

El gobierno de Duque y la agudización de la disputa por la implementación

Surtida la “implementación temprana” del Acuerdo de paz, la fase inicial de la implementación transitó hacia un nuevo momento. Del énfasis inicial que tuvo la implementación en el desarrollo de un marco normativo constitucional y legal, que como se señaló resultó en un cumplimiento limitado de lo demandado por el Acuerdo, se transitó a requerimientos para una implementación efectiva a través de diseños de política pública y de puesta en marcha de medidas y acciones concretas, algunas de ellas iniciadas con lentitud y precariedad al final del cuatrienio presidencial anterior.

Las pretensiones del gobierno de Duque. Quiebre de la integralidad y consumación de la perfidia

El comienzo del gobierno de Duque se confrontó con la realidad histórico-concreta del Acuerdo de paz y los desarrollos de la implementación temprana, que a pesar de su precariedad daban cuenta de un proceso en curso, contrapuesto en lo esencial al proyecto político de la coalición de derechas que había posibilitado su llegada al ejercicio de la primera magistratura. La opción de un desconocimiento explícito de lo acordado en La Habana, promovida por los sectores más extremistas de derecha, resultaba inviable política y jurídicamente. A la existencia de un importante sector de la sociedad que con gradaciones apoyaba la continuidad del “proceso de paz”, se le sumaba la fuerte presión internacional, así como el llamado blindaje jurídico del Acuerdo, que imponía que cualquier propósito de reversión tuviese que pasar por el Congreso y el control de la Corte Constitucional. Todo ello llevó al Gobierno a declarar su compromiso con la continuidad de la implementación del Acuerdo de paz, pues la opción de quebrantar el orden constitucional –a la que no le han faltado voceros e intenciones– era, como ya se dijo, inviable. La metáfora de un cuerpo obligado a convivir con algo que se considera una especie de tumor maligno, imposible de extirpar, es válida para describir la situación.

En esa parte del texto se buscan sustentar tres tesis principales, a saber:

- 1.** Hay un doble discurso gubernamental. Por una parte, el que afirma dar continuidad al “proceso de paz” y la implementación del Acuerdo; por la otra, el que habla de definiciones y acciones promovidas por el propio Gobierno o también de aquellas impulsadas por la coalición de derechas en el Congreso (sin que se marque distancia frente a ellas), que se encuentran en lo esencial en franco contrapelo de lo acordado.
- 2.** Se asiste a la pretensión de afianzar la tendencia al quebrantamiento de la integralidad del Acuerdo de paz para reducirlo en lo fundamental a un acuerdo de reincorporación en

la modalidad de la versión contrainsurgente de la “desmovilización, desarme y reinserción”, acompañada de un discurso que demanda restricción de derechos políticos, castigo y cárcel para los miembros de la antigua comandancia guerrillera. Asimismo, de una disminución o distorsión mayúscula de los aspectos reformistas del Acuerdo.

3. Como consecuencia de lo anterior, se desarrolla lo que podría calificarse como la pretensión de consumación de la perfidia, así se evite, por razones obvias, presentar lo que viene ocurriendo en esos términos.

El eje de la visión gubernamental sobre el Acuerdo de paz descansa sobre tres premisas básicas:

a. El momento histórico que atraviesa el país no sería el de la construcción de la paz derivada de la implementación del Acuerdo con las FARC-EP y de la necesaria búsqueda de un acuerdo con las expresiones aún existentes de la rebelión armada, especialmente la del ELN, así como del sometimiento a la justicia de estructuras armadas vinculadas especialmente con economías ilegales y poderes locales. Como consecuencia de ello, la centralidad de la política gubernamental debería situarse en el restablecimiento de la seguridad (el retorno a una versión remozada de la “seguridad democrática”) y en el logro del imperio de la legalidad (interpretada muy particularmente). La compleja situación que vive el país, especialmente la que se expresa en la acentuación de la violencia política, es explicada como consecuencia del Acuerdo de paz, y no como resultado de su no implementación. En un torcido ejercicio de historia contrafáctica se ha llegado a afirmar que si el gobierno de Santos hubiera persistido en la “solución militar” no hubiera sido necesaria la claudicación frente a las FARC-EP.

b. El Acuerdo de paz sería un acuerdo suscrito por el gobierno anterior, por tanto, no obligaría al nuevo gobierno,

que, por haber surgido de la voluntad popular plasmada en las urnas, tendría el derecho de realizar los ajustes que considerase convenientes a fin de hacerlo compatible con los propósitos del programa de gobierno de quien ganó las elecciones, es decir, del presidente Duque. Se trata, en ese sentido, de relativizar la obligación de cumplimiento.

c. En todo caso, frente al hecho histórico-político del Acuerdo y al compromiso de implementarlo, el Gobierno poseería un “margen de interpretación” que supuestamente se derivaría de la ya citada sentencia de la Corte Constitucional (C-630 de 2017) mediante la cual se consolidó el llamado blindaje jurídico del Acuerdo. Según la sesgada comprensión de esa sentencia, el Gobierno tendría la facultad de desarrollarlo e implementarlo ajustándolo a sus propios propósitos, desconociendo que la sentencia en mención le establece límites al “margen de interpretación” al indicar que este no puede desatender el espíritu y la letra de lo acordado.

De estas premisas se puede inferir que la valoración acerca de un compromiso real del gobierno de Duque con el Acuerdo de paz y su implementación se ha tornado más difícil y compleja, pues se ha entrado, por una parte, al terreno de la interpretación y la argumentación y, por la otra, al campo del diseño y la evaluación (preliminar) de las políticas públicas, incluida la financiación, es decir, en ámbitos de mayor sofisticación, que demandan conocimiento y experticia técnica específica y resultan distantes y de poco interés para las gentes del común, capturadas muchas veces por la propaganda política.

El recurso de la simulación

En este escrito se sostiene, que la solución que ha encontrado el Gobierno para el “sí, pero no así” ha sido la de la simulación de la implementación. Simular es “representar una cosa fingiendo o imitando lo que

no es". Se trata en ese sentido de mostrar que ejecutorias gubernamentales, con las que se pueda construir alguna relación con la implementación, deben ser consideradas como ejecutorias del Acuerdo de paz y la implementación, aunque en sentido estricto no lo sean.

La tesis de la simulación se ha construido a partir de la valoración **a)** de los desarrollos normativos del Acuerdo por parte del gobierno de Duque; **b)** del documento "Paz con legalidad", en el que estaría consagrado el compromiso del Gobierno con la implementación y definidas las prioridades del cuatrienio; **c)** del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en lo relacionado con el capítulo específico de la implementación, y **d)** en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020⁵.

Hasta el momento no es constatable ni un solo desarrollo normativo significativo de la implementación del Acuerdo de paz. No se conoce ni un solo proyecto que el Gobierno haya presentado al Congreso para su trámite y aprobación con el fin de superar los déficits que dejó la "implementación temprana" o de dar desarrollo a nuevos requerimientos normativos derivados de los diferentes puntos del Acuerdo. Lo que sí se ha conocido son esfuerzos por empantanar la implementación, como fue el caso de las fallidas objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP (Ley 1957 de 2019, finalmente sancionada por el Presidente el 6 de junio), o por contribuir al bloqueo a la apertura democrática y al ejercicio de justicia territorial con su apoyo al hundimiento del acto legislativo mediante el cual se creaban 16 circunscripciones especiales territoriales de paz para las víctimas del conflicto. El proyecto de acto legislativo de reforma política que presentó el Gobierno al Congreso (hundido en el trámite) no correspondía en sus contenidos a las recomendaciones de la Misión Electoral Especial.

5 En este texto no se pretende realizar un balance detallado de la implementación durante lo corrido del gobierno de Duque, sino identificar aspectos que sean de utilidad para sustentar la tesis sobre la simulación de la implementación.

El documento “Paz con Legalidad”⁶, contrastado con el contenido del Acuerdo de paz, se caracteriza por una grosera simplificación que quiebra el principio de integralidad y lo reinterpreta para ajustarlo a los propósitos más generales del Gobierno y a su particular visión del Acuerdo de paz. Esta pretensión está contenida en elaboraciones adicionales en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que el Acuerdo es subsumido al “Pacto por la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, la Convivencia, Estabilización y Víctimas”. Lo mismo vale para otros temas que podrían considerarse concordantes con su contenido y que se encuentran dispersos y alterados en su definición y propósitos en los numerosos pactos que constituyen el PND en su conjunto⁷.

Dentro de los aspectos más relevantes en ese sentido se pueden señalar:

- a.** La RRI es limitada en lo esencial a medidas y acciones focalizadas en los 170 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT), los cuales tienden a ser desprovistos de su enfoque de producción social del territorio, además de ser subordinados a la política de seguridad que se busca imponer con las llamadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral, creadas por la Ley 1941 de 2018. El lenguaje que ahora se utiliza es el de la “estabilización” y la “consolidación”. Aspectos centrales de la RRI, como el Fondo de Tierras y la formalización de la pequeña y mediana propiedad, aunque se mantienen, no se encuentran dentro de las prioridades, a lo que se agregan las distorsiones en sus propósitos. El catastro multipropósito, concebido como instrumento de aclaración de los derechos de propiedad, mecanismo de contención del

6 Ver, Iván Duque Márquez, *Paz con legalidad*, Presidencia de la República, 2018, 53p.

7 Al respecto ver, FARC-CSIVI/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político, *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz*, Bogotá, 2019, 151 p.

despojo de tierras y de regulación del uso de la tierra, así como de soporte de justicia tributaria territorial, parece ceder en su diseño a las pretensiones de legalización de tierras despojadas o de baldíos apropiados por el poder terrateniente. La jurisdicción agraria, esencial para avanzar en la solución de conflictos, no se contempla dentro de las prioridades. Los planes nacionales de la RRI se encuentran ausentes.

b. Los propósitos, medidas y acciones del punto de participación política y apertura democrática prácticamente desaparecen. No hacen parte, en sentido estricto, de la agenda anunciada por el Gobierno.

c. El mayor énfasis se encuentra en la reincorporación socioeconómica de los exintegrantes de las FARC-EP, que básicamente es concebida en términos de preservación de las prestaciones económicas básicas y de la “ruta educativa”, de apoyo a proyectos productivos de supervivencia y de continuidad de algunos de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, pero sin respuesta a la necesidad acceso a la tierra de los exguerrilleros y exguerrilleras devenidos en campesinos y campesinas pobres ni al propósito de una reincorporación en comunidad e inmersa en las dinámicas territoriales; y tampoco para quienes se han localizado en los centros urbanos.

d. Los diseños de la solución al problema de las drogas ilícitas han sido revertidos en lo esencial. Si bien la política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, por estar ya en marcha, tuvo que ser continuada, se encuentra estancada en sus propósitos, amenazada por la erradicación forzada y los anuncios del retorno a las aspersiones aéreas con glifosato, así como por la ausencia de los planes alternativos de desarrollo a construir con las comunidades, en gran medida dependientes de los avances (ausentes) de la RRI. A ello se agrega el peligro de la criminalización de las comunidades rurales y de los productores

individuales de coca como consecuencia de la no aprobación de la ley de tratamiento penal diferencial, o por una eventual aprobación no sujeta a lo acordado en La Habana. La concepción del consumo de sustancias psicoactivas como un problema de salud pública tiende ser desplazada por un tratamiento prohibicionista y punitivo. No se conocen medidas o nuevas disposiciones para afectar los componentes más lucrativos del negocio corporativo transnacional de narcotráfico y la incorporación de esos capitales a los circuitos legales de la economía.

e. La política de víctimas es retórica y demagógica a la vez. Se centra en un discurso contra la impunidad, que pretende exculpar al Estado, a las fuerzas militares y de policía, a los agentes estatales civiles y a los agentes privados (terratenientes y empresarios, entre otros). Al tiempo que se reconoce la “independencia judicial”, se presiona y desprestigia a la JEP. También se advierten pretensiones de incidir sobre el informe que viene construyendo la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; no es constatable la acción gubernamental para contribuir al esclarecimiento de la desaparición forzada realizada por el Estado. A lo cual se agregan las limitaciones derivadas de la asignación presupuestal. Hasta el momento no se conocen lineamientos precisos de la necesaria reforma a la ley de víctimas, tampoco el compromiso fiscal del Gobierno para compensar su desfinanciación y rezago presupuestal.

Por otra parte, la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en el PND derivó en lo que en este texto se ha llamado una simulación. En efecto, en un sentido formal, se incorporó en el Plan Plurianual de Inversiones un componente específico de inversiones para la paz (Plan Plurianual de Inversiones para la Paz), en el que no son identificables las relaciones entre las asignaciones por pactos del PND y las asignaciones por puntos del Acuerdo, así en la formalidad del plan se constata que habrá 37,08 billones de pesos

de inversiones para la implementación durante el cuatrienio de Duque⁸. El aserto de la simulación fue demostrado por el componente FARC de la CSIVI y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político en estudio de reciente publicación⁹.

A lo anterior debe agregarse que contenidos del Acuerdo de paz, fundamentales para enfrentar la coyuntura (prevista) de intensificación de la violencia política contra hombres y mujeres líderes sociales y exintegrantes de las FARC-EP, orientados a garantizar el ejercicio de la política y el accionar de la oposición política y social, como los desarrollados en el punto 3.4 del Acuerdo de paz, no han sido implementados a plenitud por el gobierno actual pues parecen estar contrapuestos en algunos aspectos a su política de seguridad. Evidentemente una cosa es el sistema de garantías de seguridad concebido en el Acuerdo y otra la concepción de seguridad del Gobierno, que en lo esencial sigue atada a preceptos de contrainsurgencia y de control del “orden público”.

En todo caso, son evidentes los esfuerzos gubernamentales por mostrar que se está cumpliendo el Acuerdo de paz; que muchas de las actuales dificultades serían el resultado de la herencia dejada por el gobierno anterior y, particularmente, de una ausencia de gerencia pública y de planeación, en trance de superación entre tanto. Los informes oficiales de la implementación muestran listados de ejecutorias parciales y deshilvanadas, cifras pírricas si se comparan con el universo respectivo, que no logran (y pueden) proyectar una idea de implementación integral ajustada a los compromisos establecidos en el Acuerdo de paz y su ruta de implementación, el Plan Marco de Implementación¹⁰.

8 Ver, *Ibíd.*

9 FARC-CSIVI/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político. “De la “Paz ausente” a la “Paz simulada”. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020”, *Documento de Trabajo* No. 16, Bogotá, agosto de 2019.

10 Ver: Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, *Informe de gestión Agosto 7 2018 - julio 31 2019*, Bogotá, agosto de 2019.

Finalmente, y desde otra perspectiva, debe señalarse que la agudización de la disputa por la implementación se encuentra atravesada por la disputa por la verdad histórica y la asunción de las responsabilidades por lo acaecido en la larga confrontación armada. Conforme a la tesis negacionista de la existencia de un conflicto histórico social y armado, sostenida por el proyecto político que inspira al gobierno actual, en virtud de la cual lo que habría ocurrido en Colombia sería una “amenaza terrorista” contra el Estado y el orden social vigente, la política actual se sustenta en el propósito de imponer una “verdad oficial”¹¹ que posibilite la exculpación del Estado y del propio sistema imperante y permita la condena histórica de la insurgencia armada, así esta asuma las responsabilidades que le competen, tal como se ha comprometido a hacerlo, y lo está haciendo. En este aspecto, la resistencia sistémica es mayúscula y la pretensión por construir un “estado de opinión” es más que protuberante.

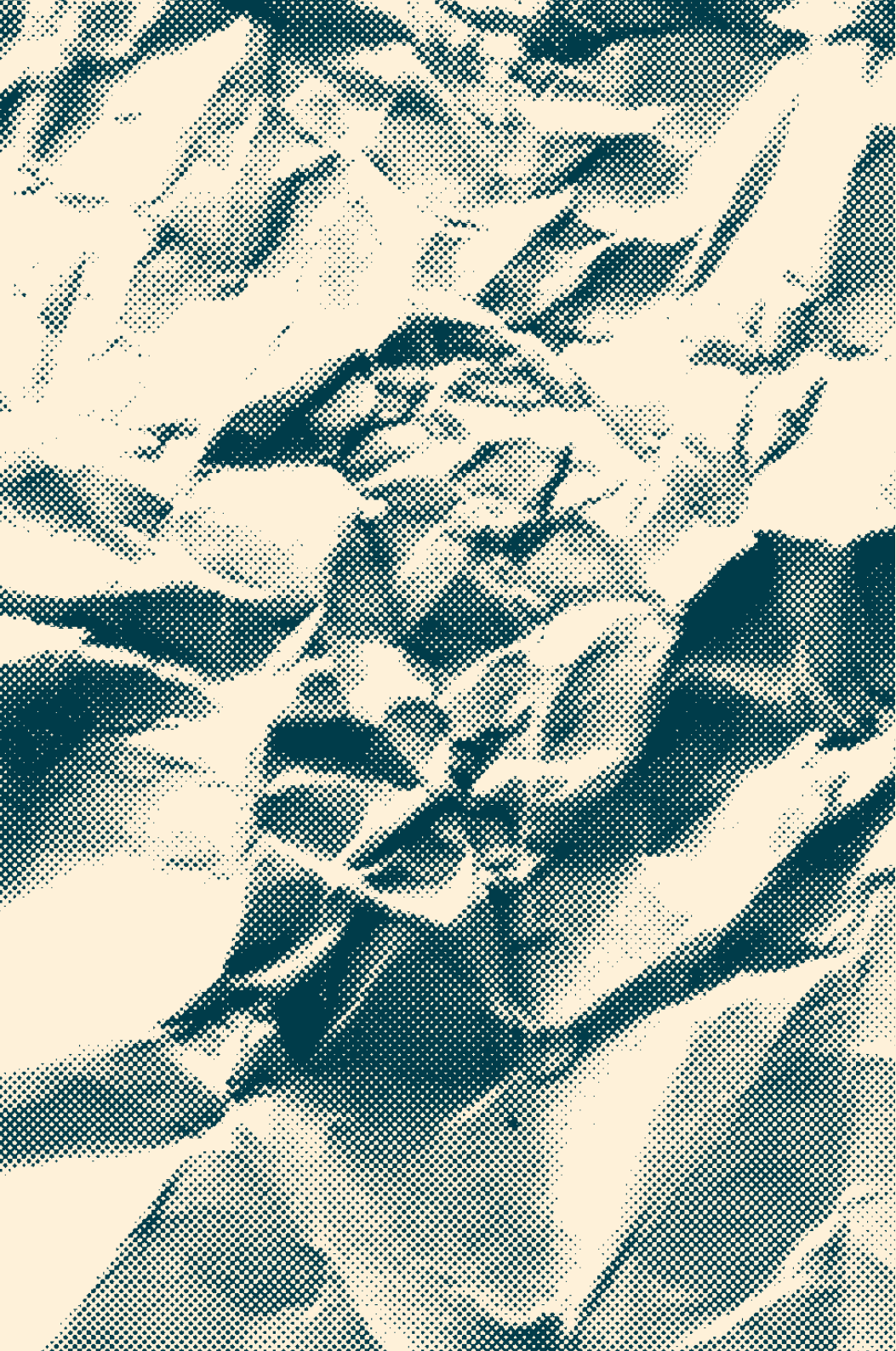
Si el Gobierno no ha ido más allá en la idea de “reestructurar” el Acuerdo y de transitar abiertamente el camino de la consumación de la perfidia -recurriendo ahora a la simulación- es porque no ha podido; porque no tiene la capacidad ni la fuerza política para hacerlo. El proyecto político de la coalición de derechas no es sólido ni consistente. Hoy no son solo evidentes las resistencias políticas y sociales frente a pretensiones de incumplimiento, sino que también se advierte una mayor aprehensión social de lo acordado, aunque todavía distante de la configuración de correlación política y social de fuerzas que de manera estable y con propósitos unificados garantice la integridad de la implementación del Acuerdo. Persiste la situación de la implementación como un campo en disputa, sin definición plena de la

11 Una “verdad oficial” que fue quebrada, primero, por los diálogos y negociaciones de La Habana con el Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia” (2015), y luego, por el propio Acuerdo de paz por cuenta del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, hoy elevado a normativa constitucional.

trayectoria futura. No hay fuerza política para deshacer el Acuerdo, pero tampoco la hay para implementarlo a plenitud y desatar su potencia transformadora.



CONSIDERACIÓN FINAL



El destino más cercano del Acuerdo de paz está trazado por la urgente superación de la violencia política, así como por la construcción social colectiva de la verdad histórica, lo cual demanda al mismo tiempo lograr encauzar la implementación por su trayectoria reformista y, en lo inmediato, contener la tendencia a la consumación de la perfidia que se encuentra en curso con el gobierno de Duque. Aunque el Acuerdo y su implementación han demostrado capacidad de resiliencia, fundada en múltiples aspectos mostrados a lo largo de este texto, es evidente que una implementación ajustada a los preceptos de integralidad del Acuerdo exige unas condiciones políticas que hoy no están dadas, que se encuentran en intensa disputa. La necesidad de un (nuevo) gobierno de transición posee plena vigencia.

Este texto fue publicado originalmente en el libro coordinado por Jairo Estrada Álvarez, *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gentes del Común y Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Buenos Aires, 2019.

Jairo Estrada Álvarez

Economista, Ph.D. en Ciencias Económicas.
Director académico del Centro de Pensamiento
y Diálogo Político. Profesor del Departamento de
Ciencia Política de la Universidad Nacional de
Colombia, Director de la Revista Izquierda.

www.jairoestrada.co



COLECCIÓN

cuadernos de la
IMPLEMENTACIÓN

se editó en la ciudad de Bogotá en el año 2020

cuadernos de la

IMPLEMENTACIÓN

El Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano, representado por el Presidente Juan Manuel Santos, es uno de los hechos políticos más significativos de las últimas décadas en nuestro país. No solo por haber cerrado el ciclo de la confrontación armada con esa organización guerrillera y generado su proceso de reincorporación a la vida civil, sino por abrir un arco histórico con el que se habilitaron nuevas condiciones para la puesta en marcha de un conjunto de reformas encaminadas todas hacia transformaciones estructurales de mayor alcance.

Tales reformas -de implementarse en los términos establecidos en el Acuerdo- generan mejores posibilidades para las luchas sociales y pueden conducir a sentar las bases para la construcción de la democracia verdadera, en sus ámbitos político, económico, social y cultural. Y con ello, contribuir

al logro de propósitos de cambio aplazados históricamente y de parte de las aspiraciones actuales de las gentes del común.

Esa condición reformista y transformadora del Acuerdo explica en buena medida las resistencias sistémicas, que se exhibieron, primero, durante el proceso de diálogos y negociaciones en La Habana, y que se han venido manifestando, luego, durante lo transcurrido del proceso de implementación. Se encuentra en juego si el Acuerdo y su implementación logran desatar su potencial de cambio, o si se impone la absorción y el opacamiento sistémicos sin afectación alguna del régimen de dominación de clase que ha imperado en el país. De esa manera se pone además en evidencia que la terminación de la confrontación armada no representa el fin del conflicto, sino su continuidad por la vía exclusivamente política. Lo cual no excluye la persistencia de formas de la violencia política, que continúan expresándose actualmente en la geografía nacional.

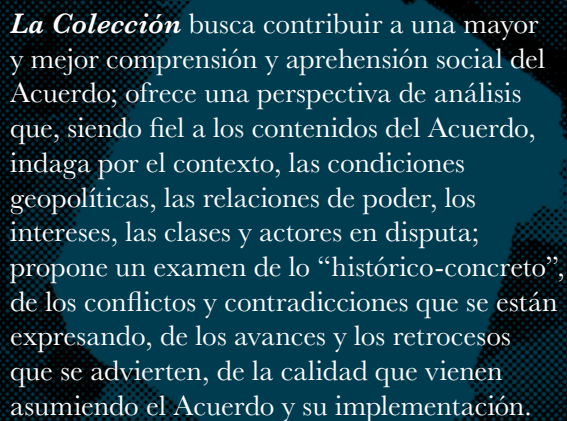
Si el Acuerdo de paz y su implementación se comprenden como un campo abierto y en disputa, es evidente que éste también compromete las variadas interpretaciones y valoraciones, la “batalla de ideas”. Precisamente, la Colección Cuadernos de la Implementación, obra colectiva del equipo de investigadores del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO), busca contribuir a una mayor y mejor comprensión y aprehensión social del Acuerdo; ofrece una perspectiva de análisis que, siendo fiel a los contenidos del Acuerdo, indaga por el contexto, las condiciones geopolíticas, las relaciones de poder, los intereses, las clases y actores en disputa; propone un examen de lo “histórico-concreto”, de los conflictos y contradicciones que se están expresando, de los avances y los retrocesos que se advierten, de la calidad que vienen asumiendo el Acuerdo y su implementación. Se trata de una contribución militante, intelectual y política a la idea de la construcción de la paz con democracia verdadera y justicia social.

COLECCIÓN

cuadernos de la IMPLEMENTACIÓN

- 1.** La situación general. Contradicciones y conflictos de un proceso abierto
Jairo Estrada Álvarez
- 2.** Las fuerzas políticas en contienda
Carolina Jiménez Martín, Jose Francisco Puello-Socarrás
- 3.** Las pretensiones del Estado: Cambiar para seguir igual
Andrés Felipe Mora Cortés
- 4.** La geopolítica continental y la disputa por la paz
Jairo Estrada Álvarez, Francisco Toloza Fuentes
- 5.** La institucionalidad del Acuerdo: Lo formal y lo real
Angela Caro Pulgarín, Margarita Sánchez Gualdrón, Jairo Estrada Álvarez
- 6.** La reforma rural integral en deuda
Sandra Naranjo Aristizábal, Diana Machuca Pérez, Marcela Valencia Toro
- 7.** La solución al problema de las drogas ilícitas en entredicho
Ana María González Suárez
- 8.** Apertura democrática incumplida y reincorporación política
Laura Espinosa Macías
- 9.** Sin garantizar la vida y con paramilitarismo no hay paz
Lizeth Montero Piedrahita

- 10.** La reincorporación socioeconómica: Entre la autogestión y las pretensiones de fragmentación
Camilo Rueda Navarro
- 11.** Trayectorias cruzadas e inciertas de la reincorporación integral
Jairo Estrada Álvarez
- 12.** Jurisdicción Especial para la Paz. Trabas y retos de un pilar disminuido
Freddy Ordóñez Gómez
- 13.** Verdades esperadas y en disputa. El trabajo de la CEV y la UBPDP
César Augusto Muñoz Marín
- 14.** El imperio de la "sostenibilidad fiscal" y la desfinanciación
Marcela Valencia Toro
- 15.** La comunidad internacional: Soporte imprescindible
Tanja Nijmeijer
- 16.** La impronta colectiva del enfoque de género
Laura Cardoza, María Fernanda Velandía Toro
- 17.** El enfoque étnico: Radiografía de un propósito pospuesto
Sandra Naranjo Aristizábal
- 18.** Una implementación territorial sin reconocimiento de salvaguardas de pueblos étnicos
Centro de Pensamiento y Diálogo Político
- 19.** Golpe al corazón del proceso. El exterminio de firmantes del Acuerdo de paz
Giovanni Libreros Jiménez, Jairo Estrada Álvarez



La Colección busca contribuir a una mayor y mejor comprensión y aprehensión social del Acuerdo; ofrece una perspectiva de análisis que, siendo fiel a los contenidos del Acuerdo, indaga por el contexto, las condiciones geopolíticas, las relaciones de poder, los intereses, las clases y actores en disputa; propone un examen de lo “histórico-concreto”, de los conflictos y contradicciones que se están expresando, de los avances y los retrocesos que se advierten, de la calidad que vienen asumiendo el Acuerdo y su implementación.

www.cepdipo.org