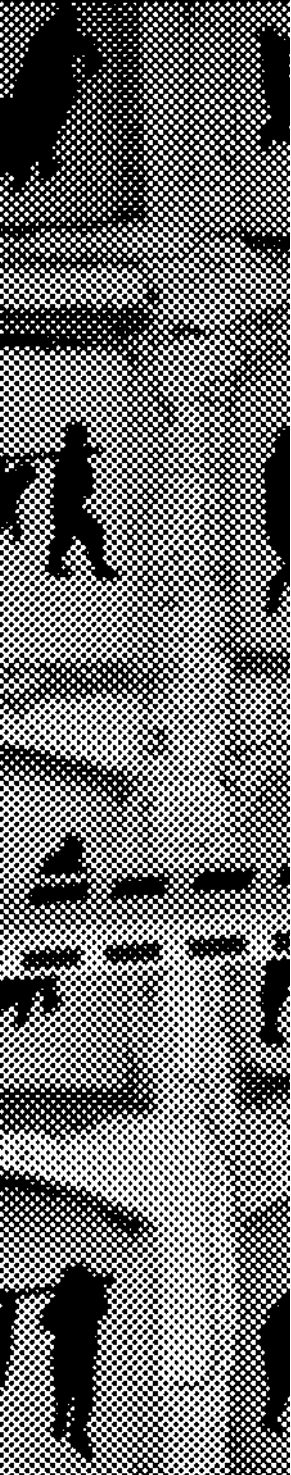




# BATALLA DE IDEAS



# La "Paz con legalidad" al desnudo

Sobre cómo se simula la  
implementación y se pretende  
"hacer trizas" el Acuerdo de  
paz con las FARC-EP\*

17

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO  
CEPDIPO

**N**uestro punto de partida consiste en afirmar que la implementación concebida como un proceso integral, que demanda voluntad y decisión política, diseño y puesta en marcha de políticas públicas, alistamiento y disposición concordante de la institucionalidad del Estado, así como asignación y ejecución efectiva (real y material) de recursos, se encuentra en un estado crítico y precario, y exhibe los rasgos propios de tendencias a la consumación de la perfidia. Aunque es cierto que se está frente a un horizonte temporal que indica que aún falta más de una década de implementación, también lo es que según como se perfile la implementación en los primeros años, así será su calidad futura.

Hasta el momento, lo que se evidencia es un quiebre del principio de integralidad, una fragmentación del todo interrelacionado, una adecuación indebida y no ceñida a lo acordado de aspectos nodales del Acuerdo a la visión política del gobierno actual. De no producirse un redireccionamiento, tal situación puede llevar a que los aspectos gruesos del Acuerdo de paz entren a hacer parte del largo listado de incumplimientos que han caracterizado el Estado colombiano a lo largo de su historia cuando de atender compromisos pactados se ha tratado y, en consecuencia, nuevamente de aspiraciones sociales y populares pospuestas.

---

\* Versión sintética de "Elementos para una caracterización de la "Paz con legalidad". La alquimia de la simulación, el hacer trizas y otros brebajes", publicado en el libro *La paz con legalidad al desnudo. Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las FARC-EP (2021)*, elaborado por CSIVI-FARC y Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Bogotá: Gentes del Común, 212 p.

Nuestro punto de partida consiste en afirmar que la implementación concebida como un proceso integral, que demanda voluntad y decisión política, diseño y puesta en marcha de políticas públicas, alistamiento y disposición concordante de la institucionalidad del Estado, así como asignación y ejecución efectiva (real y material) de recursos, se encuentra en un estado crítico y precario, y exhibe los rasgos propios de tendencias a la consumación de la perfidia. Aunque es cierto que se está frente a un horizonte temporal que indica que aún falta más de una década de implementación, también lo es que según como se perfile la implementación en los primeros años, así será su calidad futura.

La acción gubernamental ha sido coherente con el proyecto político representado por el gobierno de Duque, el cual ha comprendido el Acuerdo de paz como un conjunto de concesiones innecesarias a un "enemigo subversivo" que debería haber sido derrotado militarmente y que -de implementarse en su versión original- conduciría a una desestabilización del "orden democrático", encauzándolo por la senda del "castrochavismo". Ante la imposibilidad del desconocimiento explícito -por la fuerza normativa que lo protege (con limitaciones evidentes), por la existencia de importantes fuerzas políticas y sociales que apoyaron el Acuerdo y continúan acompañando su implementación, por la labor de la llamada bancada por la paz en el Congreso de la República y por el apoyo de la comunidad internacional-, se ha tenido que optar pragmáticamente por convivir con esa "anomalía", buscando el camino que inspira este texto: una alquimia de la simulación, el "hacer trizas" y otros brebajes.

Evidenciarlo demanda un tipo de análisis que trascienda las numerosas declaraciones de algunos funcionarios gubernamentales de alto nivel, la cuidadosa estrategia comunicacional y el aparato de propaganda que se ha puesto en marcha para posicionar la tesis sobre "la voluntad del Gobierno para continuar con el proceso y planeación a largo plazo (de la implementación)" y sobre una situación cuasi idílica de la reincorporación, asemejándola a la vida en una "isla de la fantasía" (en la que al parecer no se han presentado 258 asesinatos, y no existen las comprobadas desapariciones, las amenazas y la persistente estigmatización, de quienes de buena fe firmaron el Acuerdo y lo están cumpliendo).

El Gobierno con habilidad, pero instrumentalizando políticamente los apoyos, habla del respaldo a su política de "Paz con legalidad", evitando hasta donde le es posible referirse al Acuerdo Final. Empero, entre tanto, se ha

venido al mismo tiempo mostrando que hay una enorme distancia entre el discurso y la narrativa y las ejecutorias reales y materiales del gobierno.

Nuestra afirmación sobre el "estado crítico y precario" del proceso de implementación no representa un cuestionamiento al Acuerdo y sus posibilidades, habla más bien de su nivel de conflicto y contradicción, y sobre la necesidad de superarlo para que pueda desenvolverse bajo otras -mejores- condiciones. Sostenemos que la acción gubernamental se caracteriza por la *simulación* (acción de representar algo, fingiendo o imitando lo que es) de la implementación y la pretensión de *hacer trizas* (destruir completamente, hacer pedazos

menudos algo) el Acuerdo de paz. Entrado el último año y medio del período presidencial de Iván Duque, existen mayores y más consistentes elementos de juicio y también suficiente evidencia empírica que confirma que ese es el camino por el cual ha optado el actual Gobierno, y que en lo que resta del cuatrienio asistiremos a la exacerbación de la alquimia simulación-hacer trizas, si se considera que se acerca a paso rápido el inicio de la campaña electoral que producirá las definiciones sobre presidencia y Congreso de la República para el período 2022-2026. No debe quedar duda alguna acerca de la pretensión de instrumentalización política del Acuerdo de paz y de la implementación/reincorporación para producir rendimientos electorales por parte de quienes han sido sus enemigos.

Nuestra afirmación sobre la alquimia de la simulación-hacer trizas y otros brebajes la fundamentamos en las siguientes once consideraciones:

*1. Los diseños políticos y de política pública anunciaron tempranamente la pretensión gubernamental de desviarse de una senda de implementación integral (lo cual ya se había advertido desde el propio inicio del proceso durante el gobierno de Santos), de avanzar en el desconocimiento de aspectos nodales y de optar por una implementación fragmentada y selectiva, no necesariamente ajustada a las disposiciones del Acuerdo de paz.*

Los referentes principales de la visión gubernamental se encuentran en la “política de consolidación Paz con legalidad” y en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) (Ley 1955 de 2019). El simple contraste riguroso entre el texto del Acuerdo Final y los contenidos de esos documentos evidencia al menos cuatro cosas:

- a. La protuberante incomodidad por la existencia de un acuerdo de paz que se evita nombrar según su denominación, pues ese solo hecho conllevaría la aceptación de que en Colombia hubo un conflicto armado -y no una “amenaza terrorista”-, que se busca contribuir a cerrar: lo que no se nombra, no existe.
- b. La simplificación grosera del Acuerdo Final a una estrecha visión gubernamental, que sin expresarlo explícitamente quisiera verlo reducido a una versión de la política de Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR), acompañada del castigo para quienes, a su juicio -y anticipándose a las decisiones de la JEP-, serían delinquentes responsables de graves crímenes de guerra, así como a la adopción deshilvanada de algunas de las disposiciones seleccionadas juiciosamente entre los puntos convenidos en su momento por las partes.
- c. La reinterpretación de contenidos específicos del Acuerdo para adecuarlos en forma amañada a los propósitos generales (y específicos) de la política y la acción gubernamental. Dentro de los muchos ejemplos a presentar se encuentran, entre otros, el Fondo

de Tierras, el catastro multipropósito, los PDET, las garantías de seguridad y la sustitución de cultivos de uso ilícito.

- d. La decisión de origen de incumplir la obligación de una implementación integral y, frente a la imposibilidad política y jurídica de “destruir completamente” el Acuerdo, llevar a cabo una política de “hacerlo pedazos menudos”, que son precisamente los que se le presentan a la opinión pública como las principales ejecutorias, según la reinterpretación a que son sometidos con acomodo a la conveniencia gubernamental. Uno de los principales “pedazos menudos” de los cuales se vale actualmente el gobierno de Iván Duque son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

El rigor en el seguimiento a la implementación, y específicamente a la acción gubernamental, obliga cuando menos a un ejercicio de contraste entre lo que se afirma sería una ejecutoria gubernamental y lo que está consagrado en el Acuerdo o en la normatividad que lo ha desarrollado. El análisis juicioso impone ir mucho más allá de los anuncios y de la propaganda.

*2. Es comprobable un discurso y una narrativa gubernamental, continuos y reiterativos, que buscan restarle alcance y significado al Acuerdo de paz para la sociedad colombiana, y sobre todo desprestigiarlo frente a ella. Se trataría de un acuerdo inútil y generador de impunidad.*

Se está en presencia de la continuidad de una política que rindió sus frutos con la derrota del “plebiscito por la paz” del 2 de octubre de 2016, la cual se atravesó a la “implementación temprana” en el último tramo del gobierno de Santos, y que, con la llegada de Iván Duque a la presidencia, adquirió nuevos impulsos y dimensiones.

Es evidente el “juego de roles” compartido entre los discursos más agresivos que se dejan para el partido (Centro Democrático), aquellos que aparentan ponderación por ser de un (presunto) “extremo centro” político, que le corresponden al Presidente, y otros de funcionarios del alto gobierno, que oscilan entre narrativas de la reconciliación y el guerrerismo. Con independencia de los tonos o de los acentos, son indetectables unas líneas de desprestigio del Acuerdo. Aquí se quiere llamar la atención sobre los aspectos que podrían considerarse como los más notorios:

- a. Se trataría de un Acuerdo ilegítimo que solamente comprometería al gobierno anterior. De manera reiterada se evoca la victoria del No en el plebiscito; pero nada se dice respecto de la refrendación por el Congreso de la República ni sobre los fallos de la Corte Constitucional que la declararon ajustada al ordenamiento constitucional.
- b. Por efecto del Acuerdo se habría producido una fractura de la sociedad y una polarización política, derivadas de la no atención a los resultados del Plebiscito. No se reconoce la renegociación que llevó a la firma del segundo y definitivo Acuerdo, la cual recogió



<https://www.infobae.com/america/agencias/2021/01/24/colombia-cuatro-muertos-en-una-nueva-masacre-en-colombia/>

buena parte de las objeciones del No, disminuyendo aspectos del primer acuerdo suscrito en Cartagena de Indias.

- c. Se estaría frente a un acuerdo que genera impunidad, premiando con curules en el Congreso de la República a “criminales de guerra” (excomandantes guerrilleros) y desconociendo a las víctimas del conflicto. Se ignoran los alcances del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- d. Como consecuencia del Acuerdo, se habría producido un estímulo al narcotráfico, expresado en el incremento espectacular del número de hectáreas cultivadas. Además de la inexistencia fáctica de la correlación “Acuerdo-narcotráfico”, se presenta una argumentación amañada que desvirtúa los demostrados impactos de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.
- e. Se afirma que por efecto del Acuerdo y, particularmente, del incremento del narcotráfico habría un deterioro de la seguridad. Sin dejar de considerar los efectos de las “economías ilegales” sobre la seguridad, la situación actual en ese campo posee causas históricas más complejas, algunas de ellas anteriores a la irrupción del narcotráfico como factor constitutivo de la economía y la sociedad en su conjunto.
- f. Particular énfasis ha tenido el desprestigio de la JEP, a la que se busca presentar como símbolo de impunidad y de trato más que amable con “criminales de guerra”. La pretensión de intromisión del poder ejecutivo en los asuntos de esa jurisdicción, violentando la “independencia judicial”, ha sido más que protuberante. Evidentemente no se ha querido aceptar que la “solución política” requería de una justicia especial.
- g. Del discurso y las narrativas del desprestigio no escapa la Comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), cuyo trabajo es visto con recelo por la supuesta falta de objetividad derivada de su presunta conformación mayoritaria con simpatizantes y militantes de izquierda (por cierto, lo mismo se asevera sobre la integración de la JEP).

*3. Respecto del marco normativo del Acuerdo de paz, la acción gubernamental ha combinado con éxito diferenciado:*

- a. *propósitos de desmonte de aspectos centrales,*
- b. *desarrollos normativos parciales y reinterpretados,*
- c. *“parálisis normativa”*
- d. *y silencio complaciente frente a iniciativas parlamentarias o extra-parlamentarias del partido de gobierno contra disposiciones del Acuerdo.*

Las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP (Ley 1957 de 2019) fueron la muestra de un intento fallido de obstaculizar la puesta en marcha de esa jurisdicción con los instrumentos requeridos para su trabajo. Tanto el trámite en el Congreso, como la sentencia de la Corte Constitucional que dictaminó sobre la constitucionalidad de la ley, habían mostrado que se trataba de una normativa que atendía con rigor el ordenamiento jurídico; el recurso de la objeción generó que la labor de la JEP (dotada con todas sus herramientas) se pospusiera temporalmente. Luego, el propio gobierno le reclamaría celeridad y por su presunta ineficiencia.

Durante lo corrido del período de gobierno no son constatables nuevos desarrollos normativos que hayan tenido el propósito de completar el marco normativo que quedó inconcluso por los incumplimientos durante el gobierno de Santos. Nos referimos a las disposiciones correspondientes a la llamada implementación temprana, que quedaron consignadas en el Acuerdo como parte de las “prioridades para la implementación normativa”. Particular mención merecen, entre otros, el proyecto de reforma política-electoral; el proyecto de acto legislativo sobre las circunscripciones especiales territoriales de paz, con el que sectores del Congreso buscaban mantener con vida tan importante desarrollo constitucional transitorio del Acuerdo de paz, encontró apoyo por parte del Gobierno Nacional, pero para ser hundido en el Congreso. En cuanto a normas de menor alcance que han desarrollado normativamente el Acuerdo, se aprecia que: a) han sufrido las “reinterpretaciones” del gobierno, (como se ejemplifica con el catastro multipropósito, disminuido en sus alcances), o b) se han expedido unilateralmente (como en el caso de los Decretos 205 y 1080 de 2020, con los que se establece una fecha límite para la entrega de los bienes del inventario de las FARC-EP; o de la Resolución 4309 sobre la “Ruta de Reincorporación Económica y Social”).

Frente a desarrollos ya existentes al inicio del gobierno de Duque, particularmente aquellos de utilidad para la puesta en marcha de políticas públicas, debe decirse que algunos de ellos fueron apropiados por fuerza de las presiones políticas y sociales, como ocurrió con la inclusión de un capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo, aunque no ajustado a las disposiciones existentes sobre la materia; otros se encuentran subutilizados o engavetados, como sucede en el caso específico de la numerosa normativa relacionada con garantías de seguridad (Punto 3.4.), y unos terceros han sufrido redefiniciones *de facto*, como muestra el ejemplo de los PDET.

Para alcanzar el propósito de una mejor comprensión de la política gubernamental frente al marco normativo del Acuerdo también deben contarse los silencios gubernamentales, a los que hay que considerar como de consentimiento o aceptación implícita. Ha sido ese el caso en relación con diversas iniciativas parlamentarias del Centro Democrático contrarias a lo preceptuado en el Acuerdo.

*4. En cuanto a la acción gubernamental que se adelanta con fundamento en disposiciones ya existentes en el Acuerdo o producto de sus desarrollos normativos, se advierte una marcada tendencia a la simulación, enten-*

*diendo por ello que lo que el gobierno afirma que se estaría implementando, en sentido estricto:*

- a. no corresponde a lo señalado en el Acuerdo, o*
- b. representa apenas una reinterpretación unilateral de lo establecido en él, o*
- c. incluye ejecutorias como si fueran del Acuerdo, sin serlo.*

*En cualquier caso, se trata de una instrumentalización política a su favor con la que se busca demostrar el compromiso que tendría el gobierno con la implementación del Acuerdo, y de paso contrarrestar las críticas sobre su política en ese campo.*

Desvelar la “política de la simulación” resulta más difícil, pues obliga a seguimientos técnicos y especializados de procesos y acciones gubernamentales, y requiere enfrentar además la muy calculada acción comunicativa del gobierno. En este caso aproximar una valoración juiciosa y con rigor impone:

- a. Un ejercicio de contraste entre las disposiciones del Acuerdo y sus desarrollos normativos con lo que en verdad se encuentra haciendo el gobierno. El caso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es muy ilustrativo de la enorme distancia entre los “PDET del gobierno” y los “PDET del Acuerdo”.
- b. En los casos que corresponda, una identificación de las obligaciones constitucionales y legales ya existentes antes de la firma del Acuerdo y su diferenciación frente a las nuevas disposiciones derivadas de su firma. Se está observando la irregular situación de que obligaciones consuetudinarias del Estado (y del gobierno) están siendo presentadas como ejecutorias de la implementación. De nuevo, el caso de los PDET es más que notorio.

Según el Acuerdo, los PDET no pueden reducirse a una agregación de ejecutorias, sobre todo de infraestructura, que ya debería haber suministrado el Estado. En lo esencial se trata más bien de una construcción social, que incluye todo el proceso de la política pública. No simplemente la fase de identificación de necesidades y su organización en “pilares”. Mucho más problemático aún resulta el hecho de someter un propósito que agrega a la idea de construir paz con enfoque territorial, como son los PDET, a una estrategia de seguridad sustentada esencialmente en la ocupación militar y el control del “orden público”, como ocurre con las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII), también conocidas como “Zonas Futuro”. Por mucho esfuerzo narrativo y de argumentación que se haga, lo uno, los PDET, se encuentra contrapuesto a lo otro, las ZEEI.

Más allá de la narrativa gubernamental y del bombardeo mediático sobre las “obras PDET”, a cerca de un año y medio de la terminación del actual período presidencial solo hay formulada una “hoja de ruta” (PDET del Catatumbo) y apenas se ha anunciado por el gobierno que una firma consultora privada está

elaborando las 15 restantes. Mientras tanto se sigue hablando de unos PDET del gobierno que técnicamente hasta el momento no existen.

Desde una perspectiva similar, se puede realizar un acercamiento a la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. Numerosos estudios han demostrado una parálisis de la implementación en esa materia y advertido más bien sobre el retroceso en comparación con la mirada integral al problema de las drogas ilícitas contenida en el Acuerdo, así como sobre el desmonte gradual de la política de sustitución voluntaria.

En igual sentido, se puede valorar la acción gubernamental frente a las “garantías de seguridad”. Este caso es particularmente dramático, si nos orientamos por las manifestaciones exacerbadas de violencia. Las disposiciones del Acuerdo son copiosas en esa materia de seguridad y descansan sobre la atención del principio de integralidad en la implementación. Los desarrollos normativos, formulados durante el gobierno anterior, son relativamente robustos y brindan herramientas útiles para enfrentar los problemas de violencia e inseguridad. Empero, la visión sobre la seguridad en el Acuerdo choca con la perspectiva gubernamental actual. Mientras que la primera se sustenta en una comprensión histórica de la violencia, en particular de la violencia política, e intenta desarrollar -considerando las condiciones del país- el concepto de seguridad humana (integral), formulado por las Naciones Unidas, el Gobierno ha optado por un entendimiento estrecho de la violencia como un fenómeno causado por “economías ilegales” y por una visión de la seguridad limitada al control del “orden público”, privilegiando la presencia militar en los territorios, todavía atrapado por las caduca doctrina (anticomunista) de la “seguridad nacional”.

Estos tres ejemplos seleccionados se podrían extender a otros tópicos de la implementación. Aquí se pretendía apenas llamar la atención acerca de cómo se concreta una política de simulación.

Sería ingenuo esperar que un gobierno con el talante del actual pudiera comprometerse con la implementación cabal del Acuerdo de paz. La alquimia por la que tuvo que optar, que aquí se ha tratado de exponer, representa, más que convicción casi fanática y fortaleza de un proyecto político retardatario, el miedo a que el potencial reformista y transformador del Acuerdo—de desatarse— pueda romper o, cuando menos, agrietar los muros que han mantenido represada la forma histórica de la dominación de clase que aún continúa prevaleciendo.

*5. La política de simulación alcanza una mayor sofisticación (o tal vez, un mayor nivel de encubrimiento) cuando se examina la financiación de la implementación, entendida en términos tanto de los recursos dispuestos (incluidas las fuentes), como de los efectivamente ejecutados. Ni siquiera el “trazador presupuestal para la paz” garantiza la posibilidad de un seguimiento adecuado a la destinación (y ejecución) de los recursos; tanto en su diseño como en la aplicación práctica posibilita (y fortalece) la simulación.*

En principio se supone que si hay un Plan Marco de Implementación y ese plan se desagrega temporalmente -por período de gobierno- en capítulos específicos a incorporar en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, la asignación y destinación de los recursos está asegurada. Aun así, llevar la trazabilidad de lo dispuesto se torna muy difícil en la práctica.

Recogiendo la experiencia de los pueblos étnicos, especialmente indígenas, que lograron incorporar la figura del "trazador presupuestal" para hacer seguimiento a los recursos que el gobierno se ha comprometido a asignarles, en el



Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual (Ley 1955 de 2019) se introdujo la figura del "trazador presupuestal para la paz" (Art. 220) a fin de identificar los recursos destinados efectivamente para la implementación. Siendo importante la figura del trazador, los recursos de la implementación se están inflando al contener partidas de funcionamiento y de inversión, al tiempo que a funciones consuetudinarias del Estado se le terminan asignando recursos como si fueran del Acuerdo de paz. Por otra parte, se han identificado rubros imputados a la implementación, que no tienen nada que ver con ella. El resultado de toda esa operación presupuestal consiste en que se termina presentando un cuadro de la financiación del Acuerdo no ajustado a la realidad, al cual se agregan los problemas de subejecución identificados por la Contraloría General de la República (CGR). A todo lo anterior se adiciona el uso indebido de recursos del sistema general de participaciones que se ha convertido en un comodín contable con el que se inflan los recursos asignados.

*6. Un componente importante del "hacer trizas" y parte del propósito de restarle valor al Acuerdo, se observa en el persistente desprestigio de la parte exguerrillera contratante del Acuerdo de paz, que se encuentra en*

*proceso de reincorporación. La pretensión de deslegitimar a quienes dejaron las armas es una pretensión de deslegitimación del propio Acuerdo.*

Debe advertirse sobre una cierta sutileza en la política gubernamental. El cuestionamiento a la parte contratante no compromete a la *exguerrillerada* de la base, que ha venido siendo individualizada para acercarla cada vez más a una política de Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR), sino a los mandos guerrilleros, especialmente a aquellos que hicieron parte de la máxima comandancia (Estado Mayor Central y Secretariado). El desprestigio se adelanta de dos maneras:

- a. mediante la reiterada calificación de criminales de guerra y de responsables de delitos de lesa humanidad, y
- b. denunciando el incumplimiento de los compromisos a que están obligados según el Acuerdo.

Sobre lo primero, es preciso señalar que no es el Gobierno Nacional el llamado a proferir fallos sobre asuntos que le corresponden a la JEP. Respecto a lo segundo, se ha venido haciendo cada vez más evidente el propósito de construcción de una matriz de incumplimiento por parte de quienes integraron las FARC-EP, con fundamento en las siguientes líneas:

- a. se ha engañado al país y a las víctimas al no hacer entrega de los bienes incluidos en el inventario entregado a la ONU el 17 de agosto de 2017;
- b. no se está ofreciendo verdad en los términos convenidos ni en la JEP, ni la CEV; los relatos exguerrilleros son amañados y buscan la exculpación;
- c. no se está colaborando en el combate contra el narcotráfico, pues no se han entregado rutas ni redes de comercialización;
- d. no se contribuye debidamente el proceso de desminado humanitario.

La evidencia indica que en todos esos casos, la organización política sucesora de las FARC-EP y quienes se encuentran en proceso de reincorporación han cumplido con las obligaciones en todos estos casos. Vistas de conjunto, las acciones de deslegitimación comportan una intencionalidad perversa, en la medida en que se acompañan de la pretensión de habilitar condiciones para el inicio de "incidentes de incumplimiento" ante la JEP o de propiciar investigaciones de la Fiscalía por la comisión presunta de delitos después de la firma del Acuerdo de paz.

No parece exagerado afirmar que se trata de la prefiguración de escenarios para producir expulsiones por parte de la JEP de antiguos comandantes guerrilleros, llevarlos a la cárcel y hasta poderlos extraditar. Sin duda, otra manera perversa de "hacer trizas" el Acuerdo, con clarísimas connotaciones de perfidia; otro golpe certero a los propósitos de la reincorporación integral, especialmente en su ámbito político.

*7. La institucionalidad propia del Acuerdo, concebida para hacer seguimiento e impulsar la implementación, apenas funciona de manera formal, lo hace de manera muy irregular y diferenciada, y se encuentra distante de las posibilidades que ofrecen sus diseños de origen.*

Fiel a su política el Gobierno ha optado por un formato que muestra una institucionalidad activa, funcionando; viene mostrando como ejecutorias de la implementación, en muchas ocasiones obligado por las circunstancias -y también por las presiones-, la realización de reuniones, en su inmensa mayoría apenas de trámite, con intermitencias irregulares y alcances muy diferenciados, y sin mayores consecuencias para la implementación. En este aspecto, la política de simulación es política de "oídos sordos". El caso de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) es suficientemente ilustrativo y constituye un referente que se ha reproducido incluso con mayor precariedad en otras instancias del Acuerdo. En la misma dirección, se podría valorar el trabajo del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), sometido a un sistemático desdibujamiento de sus funciones originales. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) ha tenido que reunirse por presiones sociales y de la propia JEP, pero más allá de esa circunstancia no ha podido concretar el propósito para el cual fue concebida.

*8. La alquimia gubernamental de la simulación y el hacer trizas se extiende por simple inferencia lógica a la implementación de los enfoques de género y étnico. En ambos casos, se reproducen las tendencias de la política gubernamental de la "Paz con legalidad", desde luego, con las particularidades correspondientes.*

El seguimiento riguroso a las estrategias, programas y cifras gubernamentales en materia indican que buena parte de ellas no corresponden al Acuerdo de paz ni a los indicadores del Plan Marco de Implementación. No es constatable que -más allá de las narrativas- se esté frente a un proceso de transversalización del enfoque de género, según lo convenido en La Habana. En perspectiva, no se advierten el diseño y puesta en marcha de un plan estratégico, concordante con lo establecido en el Acuerdo, a fin de contribuir a la superación de las brechas de género propias del régimen patriarcal que impera en el país.

La situación del enfoque étnico es aún más precaria. Las propias fuentes institucionales hablan de un bajo o nulo nivel de cumplimiento en los diferentes puntos del Acuerdo con los pueblos étnicos e, incluso, advierten sobre la inconsistencia en las cifras y la ausencia de acuerdos técnicos para la implementación. La transversalización del enfoque, que no se limita al capítulo étnico, es evidentemente otro de los propósitos pospuestos; la política gubernamental no se abre a la contribución del Acuerdo de paz a la superación de la deuda histórica con los pueblos étnicos.



*9. El componente internacional de la verificación de la CSIVI (Punto 6.3.), aunque ha logrado sostenerse e incluso fortalecerse en algunos aspectos, se ha visto sometido a presiones indebidas por parte del Gobierno, incluso a su desmonte parcial, y también al desconocimiento fáctico del acompañamiento internacional, según los términos del Acuerdo.*

La presión sobre la Segunda Misión de Verificación para que produzca informes favorables al Gobierno ha sido más que notoria; lo cual ha incluido la pretensión de que la “Paz con legalidad” sea reconocida como la política de implementación del gobierno actual. Dada la preocupante tendencia que exhibe el proceso (crítica y de precariedad), se esperaría mayor contundencia de la Misión en la valoración de la acción gubernamental frente a las obligaciones derivadas del Acuerdo, reconociéndole en todo caso la identificación de problemas sensible y la formulación de recomendaciones. Los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han producido reiterado malestar, dadas sus posturas críticas y de compromiso

a fondo con la defensa de los derechos humanos. También en este caso, la presión indebida ha sido evidente, particularmente en los meses anteriores a la renovación de su mandato el 30 de octubre de 2019.

Por otra parte, el gobierno de Duque inició el desmonte de un componente importante del sistema de verificación. Los Notables, instancia que se encontraba integrada por Pepe Mujica y Felipe González al inicio del gobierno de Duque, fue desconocida por completo. A lo anterior se adiciona el congelamiento del componente de acompañamiento internacional (Punto 6.4.2.). Más bien se ha optado por relacionamientos directos al antojo y conveniencia.

*10. En medio de la minimización de los problemas de la reincorporación y de la maximización de las ejecutorias del Gobierno en ese aspecto, se viene observando una tendencia del proceso distante de los diseños pactados por las partes en La Habana y en la que se advierte un reforzamiento del enfoque predominante hasta la firma del Acuerdo de Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR). También en este caso la simulación ha adquirido cuerpo.*

Además del símil fabricado por la Consejería Presidencia para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) entre estado de la reincorporación y la vida en una “isla de la fantasía”, se han conocido declaraciones del expresidente Santos y de los exnegociadores Humberto de La Calle y Sergio Jaramillo con reconocimientos a la política de reincorporación del gobierno actual (*El Tiempo*, 24.11.2020). Solo lecturas limitadas y parciales sobre este proceso permiten aseveraciones de ese tipo. En efecto, en lo que concierne a asuntos básicos e individuales, es cierto que el gobierno de Duque ha cumplido con lo obligado. Incluso concibió y puso en marcha una “hoja de ruta” de la reincorporación, que se desvía de los diseños de origen con los cuales se buscaba privilegiar una reincorporación colectiva inmersa en las dinámicas territoriales, reforzando el encauzamiento del proceso hacia la estrategia de desmovilización-desarme-reintegración (DDR).

Los magros avances de la reincorporación colectiva, juntados a las nuevas expectativas surgidas en sectores de la *exguerrillerada*, estimularon la salida de los ETCR y la formación de una diáspora que hoy se expresa en 93 Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), frente a la cual no hay prácticamente respuesta alguna por parte del Estado. Hoy la población de firmantes directos del Acuerdo que los habita alcanza 2.893, un 30% aproximadamente. A esa población debe reconocérsele que, gracias a una mezcla de tozudez y sacrificio, el proceso de reincorporación no registre un mayor nivel de precariedad. El acceso a la tierra, el diseño y puesta en marcha de los proyectos productivos, las “soluciones de vivienda”, entre otros, se han encontrado con el “santanderismo” hirsuto, la precariedad de la institucionalidad estatal y las inercias de sectores del funcionariado público. Lo que hay de “reincorporación colectiva” es más el producto del esfuerzo propio que de una acción gubernamental eficiente y ajustada a las disposiciones del Acuerdo. La gran mayoría de los planes específicos de la reincorporación socioeconómica definidos por



el Acuerdo se encuentran engavetados o en un estadio de formulación preliminar.

Junto a esas realidades específicas de la reincorporación se encuentran los problemas del exterminio en curso contra quienes integraron la fuerza guerrillera y los casos en ascenso de desplazamiento forzado, calificados por el gobierno como “traslados”, a lo cual se agregan las amenazas y la persistente estigmatización, estimulada desde la Presidencia de la República, permeando las demás instancias oficiales.

*II. Los “otros brebajes” de la alquimia de la simulación y el hacer trizas se refieren no ya a los asuntos que comprenden de manera más directa el Acuerdo y su implementación, sino a los impactos políticos, económicos, sociales y culturales generados por la no implementación.*

Aunque evidentemente se trata de un aspecto de difícil comprobación empírica pues se sitúa en el campo del análisis de situaciones contrafácticas, la no implementación, o la implementación parcial o distorsionada, o la simulación de la implementación producen efectos que vistos de conjunto no solo aplazan sino que inciden sobre las condiciones de posibilidad para desatar los efectos transformadores del Acuerdo de paz. La hasta ahora observada implementación precaria impide que se hayan presentado las transformaciones que se esperaba que el Acuerdo pudiera contribuir a impulsar; aunque no signifiquen grandes transformaciones sociales, sí representan un potencial reformista

La acción gubernamental ha sido coherente con el proyecto político representado por el gobierno de Duque, el cual ha comprendido el Acuerdo de paz como un conjunto de concesiones innecesarias a un “enemigo subversivo” que debería haber sido derrotado militarmente y que -de implementarse en su versión original- conduciría a una desestabilización del “orden democrático”, encauzándolo por la senda del “castrochavismo”. Ante la imposibilidad del desconocimiento explícito se ha tenido que optar pragmáticamente por convivir con esa “anomalía”, buscando el camino que inspira este texto: una alquimia de la simulación, el “hacer trizas” y otros brebajes.

y modernizador del orden social vigente en diversos ámbitos.

No debe quedar ninguna duda: parte de la compleja situación que exhibe en la actualidad la realidad colombiana, en especial la relacionada con la continuidad de la violencia y de expresiones territorializadas de la guerra, tiene una de sus explicaciones principales en la no implementación del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Y en eso le cabe al Gobierno actual la mayor responsabilidad.

Sería ingenuo esperar que un gobierno con el talante del actual pudiera comprometerse con la implementación cabal del Acuerdo de paz. La alquimia por la que tuvo que optar, que aquí se ha tratado de exponer, representa, más que convicción casi fanática y fortaleza de un proyecto político retardatario, el miedo a que el potencial reformista y transformador del Acuerdo -de desatarse- pueda romper o, cuando menos, agrietar los muros que han mantenido repesada la forma histórica de la dominación de clase que aún continúa prevaleciendo.

No hemos discutido las posibilidades del Acuerdo y su implementación. Tampoco las condiciones políticas y sociales que hacen posible que lo acordado se mantenga vivo en medio de la alquimia aquí descrita, manifestando por cierto que los análisis sobre el Acuerdo deben trascender el texto y el “chequeo” de la implementación, sin dejarlos de lado, desde luego. Todo ello escapa a los alcances de lo que aquí se propone, pues de lo que se trata básicamente es de poner al desnudo la farsa de política gubernamental de la “Paz con legalidad”.



[https://www1.wdr.de/radio/cosmo/programm/sendungen/estacionsur/hispano-amerika/conflicto-armado-colombia-acuerdos-paz-pandemia100-\\_v-gseagaleriexl.jpg](https://www1.wdr.de/radio/cosmo/programm/sendungen/estacionsur/hispano-amerika/conflicto-armado-colombia-acuerdos-paz-pandemia100-_v-gseagaleriexl.jpg)