

LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP

TRAZOS DE UNA OBRA MALTRECHA

Jairo Estrada Álvarez



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



CLACSO

La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP

Estrada Álvarez, Jairo. La implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP : trazos de una obra maltrecha / Jairo Estrada Álvarez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Bogota : Universidad Nacional de Colombia, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-308-000-7

1. Negociaciones de Paz. 2. Guerrillas. I. Título.

CDD 327.172

Diseño de tapa: Dominique Cortondo Arias

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP

Trazos de una obra maltrecha

Jairo Estrada Álvarez



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora
de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory, Marcela Alemandi

y **Ulises Rubinschik** - Producción Editorial



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA**

Universidad Nacional de Colombia

Leopoldo Múnera Ruiz - Rector Universidad
Nacional de Colombia

Andrés Abel Rodríguez Villabona - Decano
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Jorge Enrique Carvajal Martínez - Vicedecano
de Investigación y Extensión

Ana María Jaimes Martínez - Coordinadora
editorial

Laura Natalia Díaz Cruz - Asistente coordinación
editorial y correctora de estilo

Milena Méndez Niño - Asistente administrativa
en procesos editoriales

Jefferson Cabrera Rodríguez - Gestor
académico

Felipe Estrada - Asesor administrativo y
financiero



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP Trazos de una obra maltrecha
(Buenos Aires: CLACSO; Bogota : Universidad Nacional de Colombia, abril de 2025).

ISBN 978-631-308-000-7



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Índice

Presentación.....	11
Alcances del Acuerdo de Paz y rasgos de su implementación temprana	19
El Acuerdo de Paz en perspectiva histórica y sus efectos políticos y culturales.....	21
La tendencia de la implementación en los primeros años	40
Colofón.....	68
Tendencias iniciales de la planeación y financiación de la implementación	71
El marco normativo de la planeación y la financiación de la implementación.....	71
Distorsiones y simulación en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).....	78
Destinaciones precarias para la implementación (2018-2022)	83
Fuentes arbitrarias e inciertas de financiación del PPIP (2018-2022).....	89
El despliegue de la <i>Paz con legalidad</i> y la política de simulación.....	95
El desvío de la senda de implementación.....	99
La relectura distorsionada del Acuerdo de Paz	101
La vulneración del marco normativo	104
La concreción de la política de simulación.....	107
La simulación de la financiación	112
La política de desprestigio de la contraparte exguerrillera	116
La precarización de la institucionalidad del Acuerdo.....	121
El desconocimiento del enfoque étnico y de género.....	123
El tratamiento hostil a Cuba, el garante de la paz.....	124
La situación del componente internacional de verificación.....	129
La individualización de la reincorporación.....	132

Impactos del incumplimiento y la no implementación	134
Condiciones de la implementación al final del gobierno de Iván Duque.....	137
Las previsiones del Acuerdo para lograr su cumplimiento.....	140
Los límites de la <i>juridización</i> y la renegociación <i>de facto</i>	142
El Acuerdo y su implementación en un campo político en intensa disputa.....	144
El gobierno de Iván Duque y el deterioro severo las condiciones de implementación.....	150
Persistencia de la violencia y continuidad de la guerra.....	153
Pretensión de retorno y remozamiento de la política de la seguridad democrática.....	159
Afectaciones a la verdad y la justicia para terminar el conflicto	163
El papel del factor internacional.....	172
Algunos impactos de la pandemia del covid-19.....	176
La reconfiguración del campo político y de fuerzas en contienda	179
El rol de la contraparte exguerrillera.....	189
La necesidad de actualizar el Acuerdo de Paz.....	197
Financiación y ejecución presupuestal (2017-2022)	201
Tendencias generales de financiación y ejecución presupuestal	203
Tendencias de financiación y de ejecución presupuestal por punto del Acuerdo	214
Colofón.....	259
El Acuerdo de Paz en el contexto de la política de <i>paz total</i>	261
La política de <i>paz total</i> y la implementación	261
La implementación en la ley del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026)	265
El rol de la arquitectura institucional y la gestión gubernamental.....	283
Consideraciones finales	291
Referencias.....	297
Listado de tablas	313
Listado de figuras	315
Sobre el autor.....	317

*A Cielo María y Daniela, mis amores,
con mi agradecimiento infinito
por estar siempre ahí y por su complicidad*

A Jesús, artífice indiscutible

*A los que nunca han dudado
del sentido histórico de su rebeldía*

Presentación

Este libro se ocupa del análisis político del proceso de implementación del Acuerdo de Paz celebrado entre el Gobierno de Colombia y la extinta guerrilla de las FARC-EP en noviembre de 2016. En sus páginas se recogen estudios y escritos corregidos y actualizados que he realizado en diferentes momentos a lo largo de más de siete años, así como textos inéditos recientes, los cuales se han nutrido de los aprendizajes que he obtenido de la experiencia vivida durante el proceso de diálogos y negociaciones en La Habana y, posteriormente, a lo largo del primer quinquenio de la implementación.

El título del libro *La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Trazos de una obra maltrecha* sintetiza la tesis central que atraviesa todo su contenido. Se está frente a una obra colectiva, construida durante un tiempo histórico que trasciende el periodo de la negociación y de la formulación del acuerdo propiamente dicho, cuyo resultado de implementación hasta el momento puede considerarse maltrecho, en el sentido en el que sus propósitos mayores no se han cumplido. Me refiero, por una parte, a que en lo esencial no se han llevado a cabo las reformas contempladas para contribuir a superar las causas históricas del conflicto social armado y sus factores de persistencia, a pesar de contar con una ruta precisa de realización definida en el Acuerdo mismo, que incluyó diseños generales de procesos de planeación y políticas públicas y

de políticas de presupuestación, así como de sus marcos normativos. Y por la otra, de manera concomitante, a que no ha sido posible consolidar una senda de construcción de la paz a largo plazo, como determinación común de la sociedad colombiana.

Este planteamiento no desconoce, desde luego, lo que en el libro se denominan efectos políticos y culturales del Acuerdo de Paz, los cuales invitan a considerar que sus impactos no se circunscriben exclusivamente al texto escrito; tampoco, los logros parciales que por tener esa calidad, no responden al concepto de integralidad (y relativa sincronía) que demanda el proceso de implementación, si este pretende alcanzar lo que las partes contratantes comprendieron e imaginaron al momento de negociar y suscribir el Acuerdo.

Si se contempla el periodo del proceso de implementación, establecido en quince años, esto es, hasta 2031¹, se está prácticamente en la mitad de dicho proceso. Aún queda tiempo, sobre la base de un sinceramiento acerca del estado real de la implementación, para reorientar el proceso a fin de recuperarlo y llevarlo por el camino de sus mayores propósitos. Tal sinceramiento parte de la necesidad de un reconocimiento del incumplimiento por parte del Estado colombiano de compromisos asumidos al firmar el Acuerdo de Paz; bajo la premisa de que el (respectivo) Gobierno es el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de paz, según reza el propio Acuerdo.

Dentro de los muchos factores de análisis que deja el proceso de implementación, para efectos de su valoración y reorientación, hay cuatro que merecen mayor atención y encuentran desarrollos en este libro:

El primero se refiere a las condiciones políticas, pues ellas han incidido de manera determinante sobre la trayectoria específica

¹ El Acuerdo firmado por las partes había definido un periodo de diez años; no obstante, el gobierno de Juan Manuel Santos fijó de manera unilateral –al momento de formular el Plan Marco de Implementación– un tiempo de quince años.

del proceso político general, demostrando que hay una disposición sistémica de fuerzas contraria a propósitos modernizantes y de reforma, como los contenidos en el Acuerdo de Paz. Ello se ha expresado en una continua, sistemática e intensa disputa política, en cuyo devenir no se ha logrado consolidar de manera definitiva una actuación gubernamental (y estatal) favorable a la implementación. El Acuerdo de Paz y su implementación, bien sea para apoyar e impulsar o para oponerse y bloquear, han hecho parte (y continúan haciéndolo) de las agendas de los proyectos políticos que se disputan en el proceso político general y en el propósito de alcanzar el Gobierno.

El segundo concierne al Estado como parte contratante y su responsabilidad. El Acuerdo de Paz fue suscrito por el presidente de la república, quien, además, funge, según el ordenamiento constitucional, como jefe de Estado². Firmado el Acuerdo de Paz, esa condición quedó diluida, pues más allá de la colaboración entre los poderes públicos para lograr los fines del Estado, la reivindicación de la independencia de tales poderes terminó configurándose en todos ellos como un factor de renegociación de facto al momento de la implementación, con la exclusión de la parte contratante guerrillera. El Acuerdo de La Habana es contentivo de compromisos que, centrándose en el poder ejecutivo, comprenden también a los poderes legislativo y judicial.

El tercero compromete a la institucionalidad estatal de la implementación, caracterizada por una gran dispersión. En efecto, si se examina al detalle se trata de 25 sectores y de 53 entidades responsables de la implementación. También en este caso, las responsabilidades se terminan diluyendo, dada la señalada dispersión institucional y la forma específica de operación de la institucionalidad del Estado, que comprende la (relativa) autonomía en la

² El presidente asume en forma exclusiva la responsabilidad y las facultades de dirección de los procesos de paz, “en tales atribuciones, el fuero del presidente es pleno, y no puede ser interferido ni impedido por otras ramas u órganos del poder público” (Corte Constitucional, Sentencia C-344, 1995).

asignación de recursos y en los procesos de contratación. Mientras que el concepto de planeación contemplado en el Acuerdo de Paz presume ir de arriba (punto pilar del Acuerdo) hacia abajo (programas y proyectos de inversión); la implementación se ha concebido en la práctica de abajo hacia arriba, bajo la identificación de acciones que realizan las entidades que puedan ser atribuidas a la implementación (quedando así abierta la puerta para operaciones de simulación). Las exigencias del proceso de implementación desbordan las posibilidades reales y materiales de una entidad de coordinación e impulso a través de una alta consejería presidencial como ocurrió en los gobiernos anteriores o de una unidad de implementación como sucede en el presente.

El cuarto comprende el marco fiscal de la implementación, que implica la definición *a priori* de un techo fiscal, como en efecto ocurrió el estimarse un valor total de 129.5 billones de pesos de 2016. El problema radica en que la definición inicial de tal valor y de las fuentes de financiación se fundamentó –en el caso del valor– en montos indicativos, sin tener los suficientes elementos (técnicos) de juicio para un costeo riguroso, como se demuestra en el capítulo; y, en cuanto a las fuentes, en recursos que no podían considerarse como recursos nuevos, como es el caso de los recursos del sistema general de participaciones o en fuentes no controladas por el Gobierno central. Desde el inicio, se ha estado frente a una estimación muy por debajo del costo real de la implementación; además, se ha hecho evidente la ausencia de planeación y programación presupuestal.

Para desarrollar la tesis sobre el Acuerdo de Paz como obra maltrеча, el libro se ha organizado en seis capítulos, que –más allá de sus respectivos contenidos– en tiempo cronológico describen y examinan la trayectoria del proceso de implementación, bajo el entendido de que se ha estado frente a un proceso esencialmente conflictivo y contradictorio, sin vectores consolidados o definitivos de salida.

El primer capítulo propone una caracterización preliminar del proceso de implementación, realizada, por un lado, con base en una definición del lugar del Acuerdo de Paz en perspectiva histórica y de sus efectos políticos y culturales sobre el conjunto de la sociedad colombiana. Y por el otro, en un análisis de los primeros años de la implementación, que comprenden tanto la llamada implementación temprana durante el gobierno de Juan Manuel Santos como los inicios del gobierno de Iván Duque. El capítulo muestra que en estos primeros años se pudieron advertir cumplimientos parciales, distorsiones e incumplimientos del Acuerdo de Paz, que vistos de conjunto indicaban que se estaba lejos de avanzar hacia una trayectoria cierta y consolidada de la implementación.

En el capítulo segundo, se exponen las definiciones iniciales de la planeación y la financiación del proceso de implementación. Para tal efecto, se presentan el marco normativo de la planeación y la financiación, así como las definiciones sobre financiación contenidas en el Plan Marco de Implementación; llamando la atención sobre *fallas de origen*: subcosteo y desfinanciación. Para luego, a partir de allí, realizar un análisis sobre los alcances de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) del gobierno de Iván Duque, identificando tanto las destinaciones precarias como las fuentes arbitrarias e inciertas contenidas en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz de ese mismo periodo, con las cuales se reforzaron las tendencias al incumplimiento de los dispuesto en el Acuerdo de Paz.

El capítulo tercero se ocupa del examen a la política de Paz con legalidad del gobierno de Iván Duque (2018-2022), mediante la cual se buscó concretar el propósito del amplio espectro de derecha que este representaba de *hacer trizas* lo acordado, bloquear la implementación en sus aspectos sustantivos y consolidar la senda del incumplimiento que se había empezado a trazar desde la firma del Acuerdo de Paz. El capítulo muestra que el gobierno de Duque realizó de manera sistemática una política de simulación de la implementación, cuyos principales componentes son descritos y

analizados. Hacer fracasar la implementación simulando lo contrario tenía como objetivo darle mayor sentido a la pretensión gubernamental de llevar el país hacia una versión remozada de la política de *seguridad democrática* y alinear la implementación simulada con la política general del Gobierno.

En el capítulo cuarto se analizan el estado del Acuerdo de Paz al finalizar el gobierno de Duque y las condiciones generales de la implementación al promediar el año 2022. Tal análisis se realiza a partir de una evaluación de las previsiones del Acuerdo para lograr su cumplimiento, constatando los límites de su marcada *juridización* y mostrando cómo la implementación estuvo atravesada por la intensa contienda política, la persistencia de la violencia y la continuidad de la guerra, la pretensión de retorno a la política de *seguridad democrática* y la pandemia del covid-19, entre otros factores. El capítulo evidencia que el gobierno de Duque logró resultados comprobables en su propósito de hacer trizas el Acuerdo, reduciéndolo a pedazos simulados de implementación. No obstante, al mismo tiempo, destaca la maduración de nuevas condiciones políticas fruto de la protesta y la movilización expresadas particularmente en la rebelión social de 2021 y en el posterior triunfo del proyecto progresista social liberal de Gustavo Petro en la elección presidencial de 2022. Con lo cual, se abrieron nuevas condiciones de posibilidad para reconducir la implementación por la senda originalmente prevista.

El capítulo quinto contiene un estudio relativamente detallado de la financiación y la ejecución presupuestal del Acuerdo de Paz en el periodo de 2017 a 2022, hasta el final del gobierno de Duque. Ese estudio comprende un examen general de la política pública, de los recursos dispuestos y efectivamente ejecutados por punto y pilar del Acuerdo, que permite documentar, complementar y sustentar la tesis de que se está frente a una obra maltrecha, en este caso, por efecto de la desfinanciación, los rezagos de ejecución presupuestal y la desatención de la estructura de asignación de recursos prevista en el Plan Marco de Implementación.

En el sexto capítulo se aborda el Acuerdo de Paz y la implementación en el contexto de la política de *paz total* que desarrolla el gobierno de Gustavo Petro. Se parte de considerar las nuevas condiciones políticas surgidas tras el triunfo del proyecto progresista social liberal, el cual –según su programa– definió la implementación del Acuerdo de Paz como uno de los pilares y piedra angular de la política de *paz total*. El capítulo expone y analiza las formulaciones de la política de implementación con énfasis en el Plan Cuatrienal de Implementación y el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026), indicando que se está frente a nuevas condiciones de posibilidad para recuperar y reorientar el proceso de implementación hacia el cumplimiento integral por parte del Estado. Dado el tiempo transcurrido del actual gobierno, se advierte que no es posible aún aproximar una valoración de los efectos de la política de implementación, aunque se señalan algunos de los alcances y limitaciones de tal política.

Al final, se proponen unas consideraciones finales –no conclusiones– sobre las condiciones actuales y la perspectiva más cercana del proceso de implementación, destacando una de las principales tareas pendientes: la convocatoria a concertar “un gran ACUERDO POLÍTICO NACIONAL encaminado a definir las reformas y ajustes institucionales necesarios para atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social” (AFP, p. 38).

Como se puede apreciar, el libro presentado no corresponde a un proyecto específico de investigación, que hubiera demandado la formulación de un marco teórico, de un diseño metodológico y de su correspondiente desarrollo, con el fin de realizar un ejercicio demostrativo y de contrastación de hipótesis de trabajo. Sin tratarse tampoco de una investigación histórica, el libro se puede entender como una contribución a la historia del *tiempo presente* del proceso de implementación del Acuerdo de Paz, bajo el entendido de que se está frente a un proceso aún en pleno desenvolvimiento,

en el que las valoraciones aquí contenidas responden al análisis de las tendencias hasta ahora exhibidas, articuladas con la experiencia propia vivida, y cuya trayectoria y resultados definitivos no alcanzan a dilucidarse a plenitud, entre otros factores, por tratarse de un proceso que se encuentra inmerso en la conflictividad que le es inherente al orden social vigente y a aquella propia de la transición de un *orden de la guerra* a un *orden de la construcción de la paz*.

Los diferentes capítulos que conforman el libro han sido enriquecidos con la relectura y la reelaboración propia, pero, sobre todo, con los numerosos intercambios y discusiones adelantados con colegas investigadoras e investigadores del Acuerdo de Paz y su implementación; con funcionarias y funcionarios gubernamentales, contradictoras y contradictores, opositoras y opositores. A ellas y ellos, imposibles de nombrar, mi agradecimiento. Al Departamento de Ciencia Política y a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, también mi agradecimiento por acompañar la idea de publicar y contribuir a difundir las ideas contenidas en el libro. A mi pequeño entorno familiar, sin cuyo concurso hubiera sido irrealizable este trabajo.

Bogotá, 19 de mayo de 2024.

Alcances del Acuerdo de Paz y rasgos de su implementación temprana

Para un mejor análisis de los alcances del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, firmado el 16 de noviembre de 2016¹, es necesario hacer una distinción entre sus efectos políticos y culturales, por una parte, y la 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.

El análisis de los efectos políticos y culturales se sitúa en perspectiva histórica, posee alcances de nivel sistémico y estructural e indaga acerca de la capacidad transformadora que posee, 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, más bien, 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.

¹ Me ocupo del segundo acuerdo renegociado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP después de la derrota del plebiscito del 2 de octubre del mismo año, con el que el gobierno de Juan Manuel Santos buscó infructuosamente refrendarlo.

La comprensión de los alcances históricos del Acuerdo, así como de la propia implementación, descansa sobre la idea de que lo convenido fue la expresión de una solución política entre partes confrontadas por décadas 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; el compromiso gubernamental de poner en marcha 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 el propósito inicial del gobierno de Juan Manuel 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 las reformas pretendía ser aplazada para la contienda política, sin afectación de la relaciones de poder y de dominación ni del *modelo económico*, tal y como fue señalado de manera reiterada por el entonces presidente de la república, cuando se refería a las líneas rojas del Gobierno. 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” (Estrada, 2020a).

Al finalizar el proceso de diálogos y negociaciones, el gobierno de Santos 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.

Este primer capítulo del libro tiene como objetivo principal suministrar algunos elementos para el análisis político de los efectos del Acuerdo de Paz y la tendencia exhibida el proceso de implementación en su fase inicial, que comprende el periodo que le correspondió al gobierno de Juan Manuel Santos extendido hasta el inicio del gobierno de Iván Duque. En ese sentido, se explora una modalidad de estudio distinta a un balance de la implementación, situándose 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 de uno de los acontecimientos más importantes de la vida política del país desde la expedición de la Constitución de 1991, con el cual se abrió un arco que encerraba 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 excluía tampoco la eventualidad de la absorción sistémica de la rebelión de las FARC-EP y, con ello, el simple remozamiento del régimen de dominación de clase a través de retoques menores.

No es posible aún determinar de manera concluyente cuál es el destino definitivo del proceso de paz con las FARC-EP. Sabemos que ha buscado 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 ha ilustrado con suficiencia acerca del *miedo al pueblo*, del *miedo a la reforma*². 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 esta 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 esto suceda 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 podía caracterizarse como parte de procesos de modernización capitalista, era también un acuerdo que tenía la capacidad de 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 se trataba simplemente de un Acuerdo para ponerle fin a la guerra o para la reconciliación. En ese sentido, la implementación, pero sobre todo su calidad, ha ocupado un lugar más que preponderante.

En términos históricos, el solo hecho de que el Acuerdo de Paz pretendiera habilitar condiciones para la superación de la violencia

² “La constitución en el largo plazo de un Estado contrainsurgente se origina en varios miedos complementarios de las clases dominantes: *miedo al pueblo*, *miedo a la democracia* y *miedo a la revolución*. Esto miedos se nutren con los estereotipos de los comunistas como malvados, bárbaros, salvajes y enemigos de Dios, la patria y la ley, que son el fermento del *odio contrainsurgente* que justifica de antemano la violencia que se ejerza contra esos *enemigos*, tanto por el Estado como por particulares” (Vega, 2009, p. 635).

política (extrema) posee un significado mayúsculo, así persistieran otras expresiones de la rebelión armada, como en el caso del Ejército de Liberación Nacional, que ha abogado por la solución política o el de organizaciones paramilitares con funciones de contrainsurgencia (en sentido amplio), o así continuara el accionar contrainsurgente del Estado y sus fuerzas militares y de policía. Por haber sido las FARC-EP la organización más grande de las guerrillas revolucionarias y por haber exhibido una capacidad indiscutible de fuego y daño, el solo silencio definitivo de sus fusiles ha generado nuevas y diferentes condiciones para el trámite de la contienda política. En contraprestación a ello, se esperaría 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, se superase también de manera definitiva y, en consecuencia, contribuyese igualmente a producir nuevas condiciones para el desarrollo de la contienda política. En igual sentido, si se asistiera 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 de las FARC-EP y las fuerzas del Estado los indicadores de violencia se redujeran abruptamente y mostraran una tendencia al mínimo registro, como en efecto ocurrió en la fase inicial de la implementación. 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 solución política con la persistente rebelión armada, como la superación de las estructuras y prácticas de contrainsurgencia armada sistémica, y 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 básicas, políticas, económicas y sociales.

No se puede ser concluyente en la afirmación de que el Acuerdo de Paz permitía 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 ha dejado para esta y las futuras generaciones un legado cultural aún no suficientemente perceptible en todas sus dimensiones. Me refiero a que ha contribuido a habilitar 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, guerrerista, 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.

El desenvolvimiento de la guerra, así como la construcción de una idea de enemigo por parte de las clases dominantes, condujeron 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 en adversario político, ha tenido dos efectos de gran calado:

- o 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.

- o 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 con:
 1. la cuestión agraria, que no se ha resuelto, 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 de desarrollo agrario” (Fajardo, 2015, pp. 357-361), la financiarización y la dimensión territorial;
 2. 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;
 3. 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 histórica crítica y el trabajo de movimientos y organizaciones sociales y populares;
 4. 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
 5. aspectos de los derechos de las mujeres y de las diversidades sexuales, así como de los pueblos étnicos, que se incorporaron en el Acuerdo 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 inmersa en una práctica ya desarrollada durante el periodo 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 periodo de la “seguridad democrática” –en los que el terror del Estado, junto con la acción (coordinada) de carácter contrainsurgente, 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 fue abriendo paso un complejo y conflictivo proceso de redefinición del campo político, en medio de la persistencia de variadas expresiones de la violencia sistémica. En tal proceso se ha advertido un mayor protagonismo de muy heterogéneos sectores democráticos, progresistas y de izquierda, no suficientemente 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 de 2018 pueden considerarse como uno de los bienes de los efectos políticos y culturales del Acuerdo de Paz; sin duda, este contribuyó a registrar un avance en la representación política en las instancias de organización democrático-liberal del Estado y a mostrar que la posibilidad de gobiernos de alternancia política o incluso alternativos no era entre tanto una simple aspiración, sino que poseía nuevas condiciones materiales, histórico-concretas para hacerse realidad. Los resultados de la elección presidencial de 2018, así como de las elecciones locales de octubre de 2019, se constituyeron parcialmente en un referente adicional de análisis para constatar que se estaba frente a un proceso de lenta redefinición del campo político.

En ese mismo sentido, debe analizarse el paro del 28 de abril de 2021 y la rebelión social de los meses posteriores, que, tras importantes movilizaciones previas (paro nacional del 21 de noviembre de 2019 y semanas posteriores y protestas contra la brutal represión policial de septiembre de 2020), mostró que se encontraba en curso una interpelación sustantiva del orden social vigente.

Asimismo, los resultados electorales de 2022, que arrojaron el triunfo en la elección presidencial de la fórmula progresista social-liberal de Gustavo Petro y Francia Márquez para el periodo 2022-2026, dieron inicio a un Gobierno de gran coalición al que se sumaron partidos políticos del establecimiento (Liberal, Conservador, Unidad Nacional), lo que demostró que se estaban gestando nuevas condiciones políticas; igualmente, otra muestra de esto fue la significativa representación parlamentaria de sectores democráticos, progresistas y de la llamada izquierda democrática o institucional, que se habían unificado en el Pacto Histórico.

Esa tendencia a la redefinición del campo político, asociada en buena medida a la firma y el inicio de la implementación del

Acuerdo de Paz, explica la dura resistencia sistémica en su contra que se expresa en el accionar incesante del *bloque de poder contrainsurgente*, caracterizado por la investigadora Vilma Franco 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 ganancia. (Franco, 2009, p. 221-222)

Para una mejor comprensión del significado del 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 integran (Estrada, 2015, p. 286).

Pese a que, como se verá más adelante, el Acuerdo de Paz produjo un quiebre en la unificación política de las clases dominantes, ha sido evidente que sus sectores más retrógrados, situados en la extrema derecha del espectro político, lo han considerado 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 persistente pretensión de imponer una 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 intensificación de la violencia política armada de carácter narcotraficante y paramilitar debe considerarse en el mismo marco de las resistencias sistémicas. Esta se ha venido 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 hechos execrables, lo que les es común es que se ha estado segando 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 ha enfrentado 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 que contribuyan a la 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 integral y completa, la cual comprende el camino de la solución política con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y con otras expresiones armadas rebeldes 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, han incidido sobre las posibilidades del Acuerdo de 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 transitó 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 ha sido 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 ha sido 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, han hecho parte del entramado para impedir que se desate el potencial transformador del Acuerdo de Paz. El presente de la región muestra, en todo caso, dadas las derrotas electorales de la derecha en diversos países por cuenta de proyectos políticos progresistas, que se perfilan nuevas condiciones de posibilidad para la implementación 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 regional. Si se considera el potencial reformista del Acuerdo de Paz, es indiscutible que si se diera su implementación integral 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 que equivocadamente se anunciaba en 2018. Los triunfos electorales de la derecha no condujeron a que se estuviese frente a proyectos políticos consistentes, con capacidad de normalizar la dominación de clase en sus respectivos países. La tendencia del proceso político ha mostrado que, junto a la agresividad y autoritarismo, a la contrarreforma y al discurso con contenidos fascistas, se ha advertido inconsistencia y ausencia de perspectiva histórica, teniendo como resultado en los últimos años la llegada nuevamente al Gobierno de proyectos progresistas en numerosos países de la región.

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, 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–, llamó la atención que los Estados Unidos se hubiesen allanado a la solución política, sin desechar plenamente su política intervencionista. En lo esencial, se trató de un cambio de acento explicado por las realidades del desenvolvimiento de la guerra en Colombia y la propia situación geopolítica al inicio de los diálogos y negociaciones. Más allá de la política

antidrogas, es indiscutible que primaron consideraciones del orden sistémico, dado el papel de *aliado estratégico* y de *socio global* de la Otan 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 un contexto mejorado para la inversión extranjera. Incluso el gobierno de Trump no exhibió en sus inicios una oposición explícita al Acuerdo, aunque sí propició una fuerte presión para el retorno a la (fracasada) guerra contra las drogas. En la búsqueda de la reelección, el candidato Trump desarrolló una narrativa explícitamente anticomunista contra el Acuerdo de Paz, enmarcada en la búsqueda del voto de la derecha dura del estado de la Florida. Con la llegada de Joe Biden a la presidencia de los Estados Unidos, aunque no se han producido cambios sustantivos en la política imperial –que en lo esencial es una política de Estado–, se ha advertido una disposición al acondicionamiento pragmático al cambio político progresista que pueda llevarse a cabo en Colombia, en el marco de la configuración geopolítica más reciente.

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 visión predominante 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 han actuado sin descanso por el fracaso de la implementación al concebir el Acuerdo como una innecesaria concesión de clase.

2. Aunque de más difícil lectura y constatación, esa ruptura del consenso ha sido 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 han manifestado respecto de las estrategias de la expansión territorial del desarrollo capitalista y de las alianzas de clase que constituidas 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 fortalecimiento 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 financierización 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 buscó debilitar en perspectiva las condiciones de la acumulación violenta. De ahí la resistencia feroz del latifundismo, pues se ha venido 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 estimulada por las fuerzas más extremistas de derecha y de la alta oficialidad en retiro, se encuentran mandos que vivieron 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 no superados 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 alternativa 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 nacionales y transnacionales. En nuestro país debe considerarse entre tanto la existencia de un complejo militar-económico, cuyas actividades y 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 extremos de la derecha para justificar la violencia estatal a través de un pretendido remozamiento de la *política de seguridad*, como se advirtió durante el gobierno de Iván Duque. A ello se agrega la continuidad de estructuras de contrainsurgencia de carácter narcotraficante paramilitar para el control territorial, explicadas por estos sectores simplemente como una derivación de la economía ilegal.
6. Ha persistido 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, después de la derrota del plebiscito convocado por el gobierno de Santos en la búsqueda de una refrendación popular, se desató una campaña sistemática por el control de la opinión pública y la adhesión particularmente 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.

7. 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 del plebiscito en octubre y noviembre de 2016 y la refrendación por parte del Congreso de la República 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 comprobar la existencia de una base social estable y sólida –o de un movimiento a favor de la construcción de la paz y de la implementación–, sí ha sido constatable el despliegue de una mayor audiencia política y social y de una opinión pública contrapuesta a desechar los rendimientos que puede producir el Acuerdo de Paz. El curso del proceso político, sin duda, ha estado 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.
8. Igualmente, el Acuerdo de Paz tuvo 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 advirtiera un relativo estancamiento luego de los muy fructíferos años en los que las dinámicas y trayectorias movimientistas produjeron 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. Entre tanto, es comprobable que la calidad de la movilización social y de la protesta popular exhibida en los últimos años, con el momento estelar de la rebelión social de 2021, encuentra en el Acuerdo de Paz uno de sus principales factores explicativos.

Por otra parte, a los recelos no siempre explícitos advertidos en sectores de los partidos del progresismo y de la llamada izquierda democrática, así como en los movimientos políticos y sociales que identificaron (equivocadamente) los diálogos y negociaciones con la agenda política de las FARC-EP y el Acuerdo Final con el proyecto político del partido a constituirse tras la firma de los acuerdos, le siguió una mayor comprensión acerca de que los acuerdos de La Habana son un bien de la sociedad colombiana en su conjunto y del campo popular en particular, y que ellos se constituyeron 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. El constatable avance del progresismo social-liberal, teniendo su propia historia y trayectoria, también se explica por las nuevas condiciones políticas generadas por el Acuerdo de Paz.

9. 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 la cual 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, los contenidos del Acuerdo de Paz

son por sí solos la demostración 1) de que en lo esencial se ha tratado de un acuerdo político entre partes que estuvieron en contienda, 2) que los puntos del Acuerdo expresan demandas políticas del campo popular, incluso, 3) que –aún con la precariedad que ha tenido la implementación– los avances registrados de ese proceso han sido mayores y han sido puntos a favor del campo democrático y popular que la limitada acción política parlamentaria de la llamada izquierda democrática durante las últimas décadas.

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 extractivistas y ganaderos; 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 de las FARC-EP, 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 sociales 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 produjeron una nueva situación política 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 periodo en el que no es perceptible aún la tendencia definitiva que predominará en el futuro. Es así como al tiempo que, por una parte, han sido evidentes impactos sobre la organización del poder y la dominación de clase, mientras que otros efectos políticos y culturales no son suficientemente perceptibles; por otra parte, han sido también notorias 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 ha situado 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” (Gramsci, 1999), resulta de suma utilidad para la comprensión de la tendencia reciente del proceso político.

Con la rebelión social de 2021 y el triunfo electoral del progresismo social-liberal varió significativamente la trayectoria del proceso político y la configuración del campo de fuerzas en contienda. Así como el Acuerdo ha sido factor explicativo de esos acontecimientos, así mismo ellos se han constituido en factores explicativos de las nuevas condiciones de posibilidad que caracterizan la implementación en el presente.

En ese marco, es preciso señalar que el Acuerdo de Paz no puede reducirse a su texto. Lo que le da sentido a sus propósitos y alcances, más allá de los señalados efectos políticos y culturales, son los contenidos y la calidad de la implementación. Por esa razón, el pulso histórico se trasladó 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 contratantes, 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.

La tendencia de la implementación en los primeros años

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, terminaban con la firma y no derivaban 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, descansó sobre dos presupuestos básicos:

1. La formulación de un marco normativo, constitucional y legal, que le diera fuerza vinculante a lo acordado; tanto a la generalidad, como a cada uno de los puntos.
2. 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 periodos de gobierno en capítulos específicos de la implementación en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

Una valoración preliminar de la tendencia inicial 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 a la manera de un test del que se pueden incluso calcular porcentajes sobre el *nivel de la implementación* del Acuerdo y de cada uno de sus puntos, como ha sido el caso de los informes del Instituto Kroc. En tales ejercicios, de limitada utilidad, además de desconocerse la jerarquía de las disposiciones a implementar, no se ha atendido un criterio de ponderación, es decir, de valoración 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, se realiza una valoración de la tendencia general de la implementación en los primeros años, considerando específicamente aspectos de la multiplicidad de los conflictos y contradicciones que acompañan ese proceso, bajo el entendido de que la implementación se ha desarrollado 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, el horizonte temporal de la implementación concebido a quince años comprende una *fase inicial*, que fue inaugurada por lo que en el Acuerdo de Paz se definió como la *implementación temprana*. En sentido cronológico, el componente temprano de la fase inicial coincide con los últimos veinte meses del gobierno de Santos y los primeros meses del gobierno de Iván 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 más difícil 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 una tendencia inicial a la configuración de la perfidia. Del gobierno de Duque se puede afirmar el fracaso en reversión de lo acordado, acompañado de la mutación hacia una simulación de la implementación, dada la presión política nacional e internacional, con la pretensión de encauzarse hacia la consumación de la perfidia por vías de más difícil identificación y constatación, como se verá más adelante.

La implementación temprana durante el gobierno de Juan Manuel Santos

Desde el momento en el que la guerrilla de las FARC-EP inició 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 tendieron a ser reducidos a compromisos del poder ejecutivo, aduciéndose 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 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 de desarrollo normativo que se presentaron al Congreso de la República, o expedidos en el marco de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente por el Acto Legislativo 01 de 2016 o promulgados en calidad de decretos ordinarios. Esa instancia también fue útil para considerar y resolver problemas puntuales de la implementación³.

³ En todo caso, las facultades de la CSIVI eran limitadas ya en el propio Acuerdo, 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 un papel significativo en la solución de problemas puntuales de la implementación, particularmente relacionados con la solución de situaciones de los exguerrilleros y exguerrilleras.

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 acercaba 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 doce meses del año de 2017 establecidos en el procedimiento de trámite expedito de reformas en el Congreso de la República, conocido como el *fast track*, 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 periodo 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 dieciséis 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 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 funcionariado 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 el *Ministerio del Posconflicto*, lo cual tuvo como consecuencia la dispersión institucional en numerosas agencias y dependencias del Estado (25 sectores y 53 entidades responsables de la implementación).

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 caracterizó 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 en cabeza de Néstor Humberto Martínez e incidieron sobre la reconfiguración de la Corte Constitucional, generando un impacto negativo sobre el curso específico de la implementación temprana.

A sectores del poder legislativo debe reconocérseles que, tras la derrota del plebiscito, propiciaron 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 dieciocho 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 con evidente retraso por el presidente Iván Duque apenas en junio de 2019 (Ley 1957).

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 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, durante el periodo del *fast track*.

Las reglas de juego establecidas en el *fast track* fueron cumplidas parcialmente desde el inicio. 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 requeridas, el gobierno de Santos adujo la necesidad de hacer concesiones, que en más de una ocasión permitieron incorporar aspectos que la delegación gubernamental no había 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 y 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 pretendía 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; una práctica 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.

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 dieciocho 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 desproveer 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, aunque abrió la puerta para un margen de interpretación discrecional del respectivo Gobierno. 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 produjo 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 de la Nación, por su parte, se erigió en la fase temprana de la implementación, 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 sabotaje sistemático de la implementación del Acuerdo. A través de enrevesadas argumentaciones, su labor buscó desnaturalizar la JEP como solución de “justicia especial”, 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, entre otros, 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 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. También contribuyó a 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, lo que produjo un verdadero entrapamiento contra el Acuerdo de Paz, que terminaría luego, en agosto de 2019, constituyéndose en uno de los factores explicativos del retorno al alzamiento armado del Jefe de la Delegación de paz de las FARC-EP en La Habana, Iván Márquez, de otros excomandantes guerrilleros y de centenares de exintegrantes de esa guerrilla, y de la conformación de la organización denominada Segunda Marquetalia.

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:

1. Se evidenció 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 presionaba a la reforma, enfrentó una organización estatal del poder y la dominación dispuesta para la preservación del orden existente y resistente al cambio. De la misma manera, se expresaron, por 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; por el otro, otras fuerzas y concepciones políticas que oscilaban entre la pretensión del abierto desconocimiento de lo convenido o de su revisión con diferentes gradaciones. Con la implementación se intensificó la contradicción entre reforma y reacción.
2. Esa misma contradicción se expresó y se continuó desarrollando en el conjunto de la organización social. Se ha manifestado políticamente entre las fuerzas y partidos políticos de las diversas expresiones de la derecha, que centraron su accionar en el propósito de bloquear y llevar el Acuerdo de Paz y su implementación al fracaso, y sectores democráticos y progresistas, que reconocieron su significado histórico, pero con diferenciaciones en su valoración, los cuales abarcan desde la concepciones que lo interpretaron 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 han reconocido su potencial transformador y han abogado por su desencadenamiento. No obstante, es difícil elaborar una cartografía definitiva de las fuerzas políticas en contienda, pues también ha habido posturas ambivalentes en algunos casos.

- 3 El espectro de la derecha ha sido liderado por su vertiente más extremista, el Partido Centro Democrático, al que se agregaron 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 estuvieron aquellos del Polo Democrático, del Partido Verde, de Mais, del *progresismo* y también de importantes sectores de los partidos del establecimiento, así como de movimientos políticos y sociales, de pueblos étnicos, de derechos humanos y de las mujeres, entre otros. A los que se agregó 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.
4. De parte de los sectores más a la derecha del campo político se hicieron 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 activaron y desplegaron 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 constituyeron 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 erigieron en factor nodal de la acción política, con resultados nada despreciables, como se continúa expresando en la entronización cultural del discurso fanático y de una suerte de *fascismo social*, comprendido este en términos

de la instalación de discursos que inducen a la solución de los conflictos a través del exterminio del *enemigo subversivo*.

5. Los grandes poderes económicos y los gremios del capital, vistos de conjunto, mantuvieron 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 la implementación puede contribuir a 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 ha habido 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.
6. 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 espera a que el nudo de contradicciones propias de la implementación del Acuerdo de Paz se desate. También en este caso, la implementación se ha desenvuelto 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.

7. 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 pudo ser vista en términos de conllevar 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 incluye, 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.
8. La postura del Gobierno de los Estados Unidos durante la *implementación temprana* estuvo probablemente mediada por dos consideraciones principalmente. En una dimensión estructural y sistémica, puede afirmarse que el apoyo al Acuerdo de Paz y a la implementación se consideró como parte del propósito de preservación del 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, puede señalarse que la implementación fue comprendida en el componente de *solución al problema de las drogas ilícitas* como una posibilidad de articulación con la política anti-drogas de ese país; de ahí la actitud permisiva inicial frente a la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, que se terminó endureciendo en todo caso 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 jugó un papel central. Especialmente los países garantes, Cuba y Noruega (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 constituyeron en factor indispensable y de (relativa) presión implícita para el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano a la luz del derecho internacional; al mismo tiempo, su función contribuyó a contrarrestar las fuertes presiones de los sectores más retrógrados del establecimiento, que pretendían 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.

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 sustrayéndose 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. Se apreció 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 desproveer el Acuerdo de su potencial transformador y limitarlo 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 fueron en todo caso de difícil articulación y no correspondieron, 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 hubiese implementado 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. La reincorporación se fue individualizando y encauzando por el camino de la DDR (Desmovilización, Desarme, Reintegración), castigando los propósitos de una reincorporación colectiva y en comunidad concebidos en el Acuerdo.
4. La idea de una renegociación *de facto* del Acuerdo sin la intervención de una de las partes contratantes se fue incubando y tuvo algunas ejecutorias; las FARC-EP se transformaron en el partido de la Farc, con este, el establecimiento buscó 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. Si se hace un riguroso ejercicio de contraste hay distancias constatables entre la JEP del Acuerdo y la JEP que se desarrolló normativamente.

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 descansaba sobre las posibilidades que este representaba –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 con 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 las fuerzas de derecha organizada para posibilitar la llegada 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 extremistas y recalcitrantes de la derecha, si se asistiría a su *reestructuración y redefinición*.

La contracara de la elección presidencial de 2018 mostró una experiencia interesante de unificación transitoria de sectores democráticos, progresistas y de *izquierda democrática*, 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 ocho millones de votos, esto es, el 42 % 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, como lo demostrarían los hechos posteriores.

La implementación en los inicios del gobierno de Iván Duque

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 dispuesto 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 de Juan Manuel Santos.

El comienzo del gobierno de Iván Duque se confrontó con la realidad histórico-concreta del Acuerdo de Paz y los desarrollos de la implementación temprana, que, a pesar de sus limitaciones, daban cuenta de un proceso en curso, contrapuesto en lo esencial al proyecto político de la coalición de fuerzas de derecha 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, 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 obligó 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 faltaron 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 capítulo se buscan sustentar tres tesis principales para describir la trayectoria asumida por el proceso de implementación, a saber:

1. Se desarrolló un doble discurso gubernamental. Por una parte, el que afirmaba dar continuidad al proceso de paz y la implementación del Acuerdo; por la otra, el que hablaba de definiciones y acciones promovidas por el propio Gobierno o también de aquellas impulsadas por la coalición de derecha en el Congreso (sin marcar distancia frente a ellas), que se encontraban en lo esencial en franco contrapelo de lo acordado.
2. Se asistió 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 (DDR), acompañada de un discurso que demandaba 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 desarrolló lo que podría calificarse como la pretensión de consumación de la perfidia, para que se evitara poner en evidencia lo que ya venía ocurriendo en esos términos.

La visión del gobierno de Iván Duque sobre el Acuerdo de Paz descansó inicialmente sobre tres premisas básicas:

1. El momento histórico que atravesaba 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. La centralidad de la política gubernamental debía situarse más bien 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 se vivía, especialmente la que se expresaba en la acentuación de la violencia política, era 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.
2. El Acuerdo de Paz sería un acuerdo suscrito por el gobierno anterior, por tanto, no obligaba 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 trataba, en ese sentido, de relativizar la obligación de cumplimiento.
3. En todo caso, frente al hecho histórico-político del Acuerdo y al compromiso de implementarlo, el Gobierno poseía 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 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 tornó más difícil y compleja, pues se llevó, por una parte, al terreno de la interpretación y la argumentación y, por la otra, se trasladó al campo del diseño y la evaluación (preliminar) de las políticas públicas, incluida la financiación, es decir, en ámbitos de aparente 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.

En este escrito se sostiene, que la solución que encontró el Gobierno para *el sí, pero no así* fue la de la simulación de la implementación. Simular es *representar una cosa fingiendo o imitando lo que no es*. Se trató en ese sentido de mostrar que ejecutorias gubernamentales, con las que se pudiera construir alguna relación con la implementación, debían ser consideradas como realizaciones del Acuerdo de Paz y la implementación, aunque en sentido estricto no lo fueran.

La tesis de la simulación se construyó 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 se consagró el (presunto) compromiso del Gobierno con la implementación y se definieron las prioridades del cuatrienio; c) del Plan Nacional de Desarrollo, 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 2020⁴.

Durante el gobierno de Iván Duque no se advirtieron desarrollos normativos significativos de la implementación del Acuerdo de Paz. No se conoció de la voluntad y decisión política para superar los déficits que dejó la *implementación temprana* o para dar desarrollo a nuevos requerimientos normativos derivados de los diferentes puntos del Acuerdo. Lo que sí se conoció fueron los 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 en el Congreso del acto legislativo mediante el cual se creaban dieciséis 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.

La lectura del documento *Paz con legalidad* (Duque, 2018), contrastado con el contenido del Acuerdo de Paz, muestra una grosera simplificación que quebraba el principio de integralidad y lo reinterpretaba para ajustarlo a los propósitos más generales del Gobierno y a su particular visión del Acuerdo de Paz. Esta pretensión quedó contenida en elaboraciones adicionales en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que el Acuerdo fue 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

⁴ En esta parte del texto no se pretende realizar un balance detallado de la implementación durante el gobierno de Duque, sino identificar aspectos que sean de utilidad para sustentar la tesis sobre la simulación de la implementación.

en los numerosos pactos que constituyeron el PND en su conjunto (FARC-CSIVI/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019a).

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

1. La RRI fue limitada en lo esencial a medidas y acciones focalizadas en los 170 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT), los cuales fueron desprovistos de su enfoque de producción social del territorio, además de ser subordinados a la política de seguridad que se buscaba imponer con las llamadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral, creadas por la Ley 1941 de 2018. El lenguaje utilizado fue 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 mantuvieron formalmente, no se encontraron dentro de las prioridades, a lo que se agregaron las distorsiones en sus propósitos. El catastro multipropósito, concebido como instrumento de aclaración de los derechos de propiedad, mecanismo de contención del despojo de tierras y de regulación del uso de la tierra, así como de soporte de justicia tributaria territorial, cedió 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 contempló dentro de las prioridades. Los planes nacionales de la RRI quedaron relegados a un segundo plano y reducidos a su formulación.
2. Los propósitos, medidas y acciones del punto de participación política y apertura democrática prácticamente desaparecieron. No hicieron parte, en sentido estricto, de la agenda del Gobierno.
3. El mayor énfasis se encontró en la reincorporación socioeconómica de los exintegrantes de las FARC-EP, que

básicamente fue en términos de preservación de las prestaciones económicas básicas y de la ruta educativa, de apoyo a proyectos productivos de supervivencia (en su mayoría individuales) 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 habían localizado en los centros urbanos.

4. Los diseños de la solución al problema de las drogas ilícitas fueron distorsionados, pretendiendo incluso su reversión. Si bien la política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, tuvo que ser continuada por estar ya en marcha, se estancó en sus propósitos y fue 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 agregó la persistente criminalización de las comunidades rurales y de los productores individuales de coca, acrecentada por la no aprobación de la ley de tratamiento penal diferencial. La concepción del consumo de sustancias psicoactivas como un problema de salud pública tendió a ser desplazada por un tratamiento prohibicionista y punitivo. No se conocieron 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.
5. La política de víctimas fue retórica y demagógica a la vez. Se centró en un discurso contra la impunidad, que pretendía 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 reconoció la independencia judicial, se presionó y desprestigió la JEP. También se advirtieron pretensiones de incidir sobre el informe de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; no fue constatable la acción gubernamental para contribuir al esclarecimiento de la desaparición forzada realizada por el Estado. A lo cual se agregaron las limitaciones derivadas de la asignación presupuestal. No se evidenció el debido compromiso con la reforma a la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, tampoco con las obligaciones fiscales del Gobierno para compensar su desfinanciación y rezago presupuestal, así esta se tramitara y sancionara finalmente (Ley 2078 de 2021).

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 constatará que habría 37.08 billones de pesos de inversiones para la implementación durante el cuatrienio de Duque (FARC-CSIVI/Cepdipo, 2019a). El aserto de la simulación fue demostrado con rigor y detalle (CSIVI-FARC/ Cepdipo, 2019b).

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 fueron implementados por el Gobierno, pues este optó por su propia comprensión de la seguridad, en muchos aspectos contrapuesta a

la visión del Acuerdo. Evidentemente una cosa era el sistema de garantías de seguridad concebido por las partes en La Habana y otra la concepción de seguridad del Gobierno, que en lo esencial siguió atada a preceptos de contrainsurgencia, de la doctrina del *enemigo interno* y de control del *orden público*.

En todo caso, fueron evidentes los esfuerzos gubernamentales por mostrar que se estaba cumpliendo el Acuerdo de Paz; muchas de las 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. Los informes oficiales de la implementación mostraban listados de realizaciones parciales y deshilvanadas, cifras pírricas si se comparan con el universo respectivo, que no lograban (ni podían) 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 Implementación (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019).

Finalmente, y desde otra perspectiva, debe señalarse que la agudización de la disputa por la implementación se encontró 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 inspiró al gobierno de Duque, 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 gubernamental se sustentó en el propósito de imponer una *verdad oficial*⁵ que posibilitara la exculpación del Estado y del propio sistema imperante y permitiera la condena histórica de la insurgencia armada de las FARC-EP,

⁵ 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* publicado en noviembre de 2015, y luego, por el propio Acuerdo de Paz por cuenta del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, elevado a normativa constitucional.

así esta haya asumido las responsabilidades que le competen, como se comprometió a hacerlo y lo han venido haciendo sus antiguos mandos, pisando, incluso, los terrenos del arrepentimiento. En este aspecto, la resistencia fue mayúscula y la pretensión por construir un *estado de opinión* para la exculpación sistémica y estatal fue más que protuberante.

Si el gobierno de Duque no fue más allá en la idea inicial de *reestructurar* el Acuerdo y de transitar abiertamente el camino de la consumación de la perfidia –recurriendo a la simulación– es porque no pudo, no tuvo la capacidad ni la fuerza política para hacerlo. El proyecto político de la coalición de derecha, a pesar de haber llegado al Gobierno, no mostró solidez ni consistencia. No solo eran evidentes las resistencias políticas y sociales frente a pretensiones de incumplimiento, sino que también se advertía una mayor aprehensión social de lo acordado, aunque todavía distante de la configuración de una correlación política y social de fuerzas que de manera estable y con propósitos unificados garantizara la integralidad de la implementación del Acuerdo en el mediano y largo plazo. Persistía la situación de la implementación como un campo en disputa, sin definición plena de la trayectoria futura. No había política para deshacer el Acuerdo, pero tampoco para implementarlo a plenitud y desatar su potencia transformadora.

Colofón

El destino más cercano del Acuerdo de Paz estaba trazado por la urgente superación de la violencia política, así como por la construcción social colectiva de la verdad histórica, lo cual demandaba al mismo tiempo lograr encauzar la implementación por su trayectoria reformista y, en lo inmediato, por su superar la tendencia a la consumación de la perfidia que se exhibía durante el gobierno de Duque. Aunque el Acuerdo y su implementación demostraban capacidad de resiliencia, fundada en múltiples aspectos mostrados

a lo largo de este capítulo, es evidente que una implementación ajustada a los preceptos de integralidad del Acuerdo exigía unas condiciones políticas que lo permitieran.

Este capítulo corresponde a una versión corregida y actualizada del texto “Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y el estado general de la implementación”, publicado en 2019 en el libro *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*, editado bajo mi coordinación. Bogotá: Gentes del Común, Cepadipo, CLACSO.

Tendencias iniciales de la planeación y financiación de la implementación

En este capítulo se examinan las tendencias iniciales del proceso de implementación tomando como referente las disposiciones del Acuerdo de Paz en materia de planeación y políticas públicas, así como de financiación. Como se podrá apreciar, el Acuerdo buscó de manera novedosa propiciar las condiciones normativas e institucionales para que el proceso de implementación fuera incorporado dentro de las políticas generales a desarrollar por los gobiernos sucesivos durante el periodo de tiempo definido por las partes.

El marco normativo de la planeación y la financiación de la implementación

Con el propósito de habilitar mejores condiciones para la implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional, en el capítulo de implementación (Punto 6) se consideró la necesidad de traducir todo el contenido de lo convenido a procesos de planeación y de política pública. En este sentido, se acordó la formulación de un Plan Marco de Implementación (PMI) para un periodo de implementación

concebido inicialmente a diez años. Asimismo, por ser el PMI un plan indicativo, se pactó por las partes que en el Plan Nacional de Desarrollo de los sucesivos gobiernos debía incorporarse un capítulo específico de la implementación del Acuerdo (denominado Plan Cuatrienal de Implementación), para que de esa manera los contenidos del Acuerdo hicieran parte de las políticas públicas a adelantar durante los respectivos cuatrienios presidenciales y pudieran concretarse en programas y proyectos de inversión. Se buscaba garantizar al mismo tiempo que el proceso de implementación contara con la correspondiente financiación y asignación de recursos de presupuesto.

En la fase de implementación temprana del Acuerdo, las partes elaboraron conjuntamente el PMI. El Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el 29 de junio de 2018 el Documento Conpes 3932 de “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Conpes/DNP, 2018). El texto íntegro del PMI quedó incorporado a tal documento. Por parte del componente FARC de la CSIVI se dejaron sentadas salvedades (PMI, cap. VII, 2018), dentro de las cuales se destacan su desacuerdo con la extensión unilateral del tiempo de la implementación a quince años y con el monto estimado del valor de la implementación de 129.5 billones de pesos (MFMP, 2017), el cual indicaba un insuficiente compromiso de inicio con la financiación del Acuerdo por parte del Gobierno –que adujo razones derivadas de una situación fiscal crítica– y se encontraba distante de las estimaciones de financiación formuladas por la Contraloría General de la Nación, institución que calculó el costo de la implementación en más de 220 billones de pesos.

A la existencia del documento Conpes 3932 de 2018, que señaló cómo debería ser el capítulo de la implementación en sus contenidos específicos y se acompañó de las proyecciones de los compromisos fiscales en términos de destinación de recursos por capítulos

del Acuerdo, así como de fuentes de financiación, se le agregan los fundamentos normativos del orden constitucional, que le dan carácter obligatorio y vinculante a la incorporación de un capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2016 estableció, en el artículo 3°:

ARTÍCULO TRANSITORIO. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (...).

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. (AL 01/2016)

Además de la obligación de incluir el componente específico, debe destacarse el mandato constitucional de disponer recursos adicionales a las inversiones ya programadas a fin de financiarlo. El acto legislativo previó en ese sentido la necesidad de un esfuerzo presupuestal distinto a los compromisos ya existentes, incluidos los recursos derivados del sistema general de participaciones y del propio sistema general de regalías (a no ser que hubiere desarrollos legales en esas materias que pudiesen constituirse en fuentes nuevas de financiación).

Por otra parte, el Acto Legislativo 02 de 2017, en su artículo 1°, consagró que “las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”.

De esa forma, puede afirmarse que –con las salvedades ya indicadas– quedó diseñado un marco normativo relativamente robusto de la implementación y su financiación en la fase de implementación temprana del Acuerdo de Paz. Desde luego que las normas por sí solas no representaban garantía de que lo consagrado en el ordenamiento efectivamente se fuera a cumplir.

Las definiciones del Plan Marco de Implementación sobre la financiación

En el PMI se definió la asignación de recursos para cada uno de los puntos del Acuerdo, tal y como se aprecia en la tabla 1:

Tabla 1. Montos indicativos para la implementación del Acuerdo Final (Pesos constantes de 2016)

Punto del Acuerdo	Monto/ Billones de pesos	Participación/ %
Reforma Rural Integral	110.6	85.5
Participación Política	4.3	3.3
Fin del conflicto	1.9	1.5
Solución al problema de drogas ilícitas	8.3	6.4
Víctimas	4.3	3.3
Total	129.4	100

Fuente: Plan Marco de Implementación, *ob. cit.*, p. 213.

Tal estimación se realizó sin contar con los elementos de juicio suficientes; esta aproximó un valor según el techo de recursos que el gobierno de Santos definió en el MFMP y los asignó según la ponderación que elaboró por punto del Acuerdo. Para ilustrar esta afirmación, basta considerar a manera de ejemplo el costeo del Punto 1, que se realizó sin que estuvieran formulados los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) ni diseñados los Planes

Nacionales de la Reforma Rural Integral; tampoco se conocían los alcances del catastro multipropósito, ni de la jurisdicción agraria a crear, entre otros. En ese sentido, es evidente que desde el inicio del proceso de implementación se estaba frente a una subestimación de lo que podrían ser sus costos reales.

Por otra parte, al hacer anualizar por promedio aritmético el PMI, entre 2017 y 2031 se deben destinar al menos 8.63 billones de pesos de 2016 para la implementación del Acuerdo. Según el marco fiscal de mediano plazo de 2018, la anualización ajustada a las condiciones fiscales de ese momento se estimó en los términos de la tabla 2.

Tabla 2. Costos anuales de la implementación del Acuerdo Final y esfuerzo fiscal (Pesos constantes de 2016)

Año	Monto/ Billones de pesos
2017	8022
2018	7610
2019	7549
2020	7395
2021	7767
2022	8205
2023	8384
2024	8656
2025	8859
2026	9027
2027	9250
2028	9356
2029	9606
2030	9805
2031	10.010
Total	129.502

Fuente: MFMP, 2018.

En cuanto a las fuentes de financiación, el PMI estableció su composición, según se observa en la tabla 3.

Tabla 3. Montos indicativos por fuente para la implementación del Acuerdo

Fuente	Costo Total	% de Participación
1. Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0 %
2. Sistema General de Participaciones	37,8	29,2 %
3. Sistema General de Regalías	19,7	15,2 %
4. Recursos Propios de Entidades Territoriales	5,5	4,3 %
5. Cooperación Internacional	11,6	8,9 %
6. Privados	8,3	6,4 %
TOTAL	129,5	100 %

Fuente: DNP-MHCP. Cifras en Billones de pesos de 2016.

Sin realizar aún una valoración del estado y las perspectivas de la financiación de la implementación, debe advertirse que la cifra de 129.5 para los quince años previstos en el PMI representaba un compromiso muy bajo del Estado colombiano en comparación con las necesidades reales y materiales del proceso. Sin duda, la implementación quedó sometida a las restricciones propias de la política neoliberal de la sostenibilidad fiscal y de la regla fiscal (lo cual es, entre otros, una consecuencia de la renegociación del Acuerdo de Paz tras la derrota del plebiscito en 2016). En ese aspecto, ha habido un margen de discrecionalidad muy grande por parte del Gobierno, lo cual ha conducido a que las definiciones sobre financiación de la implementación se encuentren completamente sometidas a las orientaciones de la política fiscal en general.

A lo anterior se suma, cuando se analizan las fuentes de financiación, que el compromiso fiscal del Gobierno central se definió apenas en el 36 % del total de los recursos a financiar, igualmente, que el 29.2 % de ellos técnicamente no representa recursos nuevos para la implementación, como lo dictamina el Acto Legislativo

01 de 2016, por corresponder a recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, el cual tiene definiciones constitucionales y legales precisas acerca de su destinación específica, dentro de las cuales no está contemplada, por razones obvias, la implementación del Acuerdo de Paz. Distinta es la situación de los recursos que debe aportar el Sistema General de Regalías (15.2 % del total de las fuentes de financiación). En efecto, dadas las disposiciones existentes sobre la materia, es más factible y viable la asignación específica de recursos para la implementación, aunque estos están sujetos al monto total de las regalías y a las definiciones presupuestales que sobre la materia se realizan cada dos años. En este caso, los montos asignados dependen en gran medida del comportamiento de los precios internacionales de los recursos minero-energéticos que, como es sabido, se encuentran sujetos al comportamiento en el mercado de los llamados *commodities* y a la especulación financiera.

Por otra parte, no hay regulaciones que obliguen a los entes territoriales a destinar recursos para la implementación (5.5 % del total), a lo cual se agrega la precaria situación fiscal de la gran mayoría de los departamentos y municipios del país. Desde luego que se esperaban compromisos de los entes territoriales con la implementación del Acuerdo de Paz, pero esto queda también sujeto a la voluntad política y la discrecionalidad.

Salvo la fuente de la cooperación internacional, que durante del proceso implementación ha jugado un papel significativo, en lo que tiene que ver con recursos distintos a los públicos es poco lo que se puede esperar. Hasta el momento, con excepciones, ha sido muy bajo el compromiso del sector privado con la financiación de la implementación.

En suma, más allá de una valoración puntual de la financiación de la implementación es preciso advertir sobre una *precariedad de origen*, que se deriva tanto de los montos asignados como de las fuentes que les dan sustento a los recursos. En ese sentido, si en verdad se pretendiera un proceso exitoso de implementación del

Acuerdo de Paz, sería preciso considerar no solo una redefinición sustancial del compromiso inicial del Estado, 129.5 billones de pesos de 2016, que debería entenderse como un piso de financiación inicial, sino una redefinición de las mismas fuentes de financiación, estableciendo un mayor compromiso del Gobierno central, el cual tendría como condición cuando menos una flexibilización de la regla fiscal, dada la excepcionalidad que implica la implementación de un acuerdo de paz. El estado real de la financiación, como se verá en el capítulo V, indica que se está lejos de ese propósito.

La ausencia de planeación y las tendencias a la desfinanciación del Acuerdo de Paz que se registraron durante el gobierno de Santos, se acentuaron durante el cuatrienio de Duque, que por su orientación política e ideológica demostró ser contrario al Acuerdo de Paz en los términos convenidos por las partes, a pesar de su reiterado discurso de compromiso con la implementación. Es evidente, como se verá más adelante que se ha estado frente a un claro incumplimiento de obligaciones de planeación y de financiación y, por esa vía, que se ha venido transitando el camino de la consumación de la perfidia.

Distorsiones y simulación en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)

Desde el gobierno de Santos se empezó a evidenciar que el proceso de implementación no se venía sustentando en los procesos de planeación y de asignación de recursos contemplados en el Plan Marco de Implementación. Ese gobierno no cumplió con la obligación de ajustar su Plan de Nacional de Desarrollo a los requerimientos de la implementación, como lo había establecido el Acuerdo de Paz en el Punto 6.1.1. y fue lento en la atención de las disposiciones en materia de planeación, especialmente frente a la formulación del PMI junto con el componente FARC de la CSIVI. Dicha formulación culminó al promediar 2018 con un retraso de más de un año.

Asimismo, registró retrasos en la ejecución presupuestal como lo evidenciaron los primeros informes de la Contraloría General de la República (CGR, 2018).

Las limitaciones iniciales que registró la planeación y la financiación de la implementación, se acentuaron durante el gobierno de Iván Duque. En efecto, en un contexto de continuidad y profundización del modelo económico neoliberal que por décadas ha imperado en el país, y bajo la pretensión de ajustar y redefinir en consonancia con su política general del gobierno, distante del propósito de construcción de paz que inspiró el Acuerdo de Paz, se procedió a la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PIIP), integrado al Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad” (Ley 2955, 2019, art.4°)¹; buscando responder a reclamos de diversos sectores de la sociedad y de la propia representación de la FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de paz (CSIVI-FARC, 2019), que venían advirtiendo sobre un incumplimiento en esa materia. El análisis de dicho PIIP indica que, en lo esencial, se trató de una operación de simulación.

Tal simulación se evidenció en que el PIIP tuvo dos versiones en el PND, sin concordancia alguna entre ellas. En efecto, por una parte, la primera versión comprendió una distribución arbitraria de los recursos de inversión entre los numerosos pactos que conforman el PND (ver Tabla 4), sin que fuera verificable una relación entre estos y los puntos del Acuerdo. De ahí es posible inferir que, con base en la discrecionalidad gubernamental, se asistió a una imputación arbitraria de recursos en nombre de la implementación, aunque estos no necesariamente estuvieran destinados para tal propósito.

¹ De acuerdo con el monto del PND, a la implementación le correspondían 37.083 billones de pesos, es decir, 3,38 % del total de las inversiones calculadas en 1.096,1 billones de pesos.

*Tabla 4. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz
Asignación de recursos por Pacto/Línea*

Asignación por Pacto/Línea	Miles de millones 2018
<i>I. Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia</i>	1125,6
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	811,4
Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana.	8,1
Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos	305,9
Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad	0,2
<i>II. Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos</i>	2508,2
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	460,8
Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial	31,2
Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	2016,2
<i>III. Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados</i>	18.114
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	2088,9
Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género dentro de las entidades de los niveles nacional y territorial desde la Presidencia	5,8
Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia	475,0
Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos	3719,2
Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos	9596,2
Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos	44,3
Vivienda y entornos dignos e incluyentes	882,9
Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva	771,8

Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores	99,8
Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos, para la convivencia y cohesión social	430,2
VIII. Pacto por la Calidad y Eficiencia de Servicios Públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	2335,2
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	22,7
Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo	991,7
Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa	1320,7
XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, Convivencia, Estabilización y Víctimas	10.431
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	728,7
Inversiones aprobadas por Ocad Paz	2852,3
Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	5229,2
Mayor coordinación y eficiencia del Estado para la estabilización	395,3
Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad	11,3
Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	1213,6
XVI. Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones	1873,4
Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad	35,7
Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo	1693,4
Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida	125,2
Instrumentos e información para la toma de decisiones que promueven el desarrollo regional	19,1
Otros pactos (8)	695,6
Total	37.083

Fuente: resumen elaborado con base en Ley 1955 de 2019, Diario Oficial N.º 50964, 25 de mayo de 2019.

Tomado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>

Por la otra, en la segunda versión, la misma inversión fue distribuida por puntos del Acuerdo, sin que existiera forma de constatar la ruta de correspondencia presupuestal entre estos y los pactos que conforman el PND (ver tabla 5).

Tabla 5. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz

Punto/Pilar	Miles de millones de 2018
1. Reforma Rural Integral	24.970
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	632
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	3961
1.3. Desarrollo social: SALUD	3284
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	12.218
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	2290
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1580
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.	941
1.8. Planes de acción para la transformación regional	63
2. Participación Política	86
2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC final	3
2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	83
2.3. Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	1
3. Fin del Conflicto	(sic) 746
3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	700
3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	47
4. Solución al problema de las drogas	43
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	40
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	3
5. Víctimas del conflicto	3580

5.1. Justicia y Verdad	656
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	1854
5.6 Derechos Humanos	1070
6. Implementación, Verificación y Refrendación	5
6.1. Mecanismos de Implementación y verificación	5
7. Recursos para la construcción de paz por distribuir	4800
7.1. Recursos para la construcción de paz por distribuir	4800
Ocad Paz	2852
Total general	37.083

Fuente: Gobierno de Colombia- DNP (2019)

Destinaciones precarias para la implementación (2018-2022)

De lo anterior se deriva la preocupación acerca de la financiación cierta de la implementación durante el cuatrienio presidencial de Iván Duque, dado que fue evidente que ese gobierno se distanció de las obligaciones derivadas del marco constitucional y legal vigente, así como de lo estipulado en el Documento Conpes 3932 y el PMI. En el mismo sentido debe afirmarse que, aun asumiendo que efectivamente el PPIP contenía una destinación de recursos por capítulos del Acuerdo de Paz, su estructura distaba significativamente de las necesidades de la implementación.

Los siguientes ejemplos ilustran la anterior afirmación (CSI-VI-FARC/Cepdipo, 2019a, p. 124-130):

- a) Según el PPIP, 67 % de esos recursos, esto es, 24,9 billones de pesos, correspondían a la Reforma Rural Integral. No obstante, de acuerdo con el PMI, durante el cuatrienio se debían destinar el 85,4 % de los recursos, es decir, 31,67 billones de pesos para tal fin. En consonancia con esos datos, el gobierno de Duque, de haber cumplido con su propio plan, dejaría

de destinar 6,77 billones de pesos para los propósitos de la implementación en el campo colombiano.

- b) Si se contempla la estructura de los recursos asignados a la RRI, llama la atención que un monto significativo de ellos –12,22 billones de pesos– correspondía a educación rural, a salud 3,28 billones y a vivienda y agua potable 2.29 billones. Si tales recursos se les imputaran a los planes nacionales de la RRI, sumados concentrarían el 71.2 % del total de los recursos dispuestos para la RRI, es decir, 17 799 billones.
- c) Como consecuencia de esa estructura de usos de los recursos del PPI para la RRI, otros rubros se veían severamente afectados. El PPIP no respondió en los términos debidos a los propósitos de estimular la economía campesina y, en general, la economía de las comunidades rurales, como tampoco a superar una de las causas históricas de la violencia y el conflicto armado: el acceso a la tierra.

En el PPI, el acceso a la tierra de campesinos que no la poseen o solo lo hacen de manera insuficiente, así como la formalización pequeña y mediana de la propiedad rural, apenas contó con 632 mil millones de pesos para todo el cuatrienio, es decir, 2,5 % de los recursos de la RRI; la participación de la producción agropecuaria y la economía y solidaria por su parte alcanzó 1,58 billones de pesos (6,3 %), y la garantía progresiva del derecho a la alimentación 941 mil millones (3,8 %). Los PDET –otro de los componentes angulares del PMI– no aparecieron con asignación explícita. Solamente hubo una destinación específica de \$63.000 millones de pesos para los “Planes de Acción para la Transformación Regional” (0,25 % del total), lo cual no reflejaba lo señalado en el Conpes 3932 de 2018, en el que los PATR se conciben como el instrumento a partir del cual se direcciona la ruta de intervención en los municipios priorizados

para la implementación del Acuerdo. La disposición de 3,96 billones de pesos –15,8 %– para infraestructura y adecuación de tierras, siendo una cifra importante, se encontraba muy distante de las necesidades en esa materia.

- d) Además de esa controvertible estructura de usos de PPI para la RRI, la cuestión de fondo se encuentra en las fuentes de financiación. Si se asume que las fuentes de las inversiones en salud y educación provienen del Sistema General de Participaciones, en sentido estricto se estuvo frente a una operación contable de renombramiento de los usos, salvo que se hubiera dispuesto en el SGP que tales recursos tendrían esa destinación, lo cual no es posible si se tiene en cuenta, como ya se indicó, que existen disposiciones constitucionales y legales que señalan los términos de la destinación específica. Según lo anterior, en el PPI para la paz el 43 % de los recursos –15,5 billones de pesos– no correspondía a recursos nuevos. La cifra podría ser mayor si se considera que el rubro de agua potable también se financia con cargo a recursos del SGP. En el PPI este rubro se presenta junto con vivienda y asciende a 2,3 billones de pesos.
- e) De lo señalado en el literal b, se infiere que cerca del 44 % de los recursos del total del PPI proviene del SGP, es decir, cerca de 16,31 billones de pesos; o que, en el entendimiento del Gobierno, solo habría para la implementación cerca de 20,77 billones de pesos durante el periodo del PND, equivalentes a recursos del presupuesto general de la nación.
- f) Los montos para la implementación del Punto 2 fueron minúsculos y, si bien es cierto que el peso específico de la “Participación Política” dentro del total de los recursos que prevé el PMI es relativamente bajo, aun así, la asignación de 0,23 % –esto es, 86 mil millones de pesos– para el cuatrienio resultaba insignificante. Para los derechos y garantías de la

oposición se señalaron recursos por el orden de los \$3000 millones (750 millones de pesos por año), mientras que la promoción para una mayor participación en la política nacional, regional y local en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad, alcanza 1000 millones de pesos (250 millones por año). El grueso de este punto se concentró con 83.000 millones de pesos en los mecanismos de participación ciudadana, lo cual significaba una inversión de apenas 597 pesos al año por persona del censo electoral.

- g) Las inversiones previstas para el Punto 3 Fin del conflicto fueron igualmente minúsculas: 746.000 millones de pesos, o sea, 2 % del total del PPI para la paz. Además de evidenciar el reducido costo de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil para el cuatrienio, 700.000 millones de pesos, esta cifra distaba de lo ya establecido en el Conpes 3931 de 2018, que se ocupa de asuntos de la reincorporación y del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, en el que se estimaron recursos para el Punto 3 del Acuerdo de paz por el orden de los 2.5 billones de pesos hasta 2026. Se trata, por tanto, de una inversión básica anual de 250.000 millones de pesos – sin tener en cuenta que en esta materia las principales inversiones se agotaban en 2022–. En realidad, el PPI para la paz debería haber contemplado un billón de pesos para el cuatrienio.

Los recursos restantes, 47.000 millones de pesos, fueron para las “garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales”: suma irrisoria a la luz de los requerimientos del Decreto 660 de 2018 y del propósito de dismantelar las estructuras criminales de carácter paramilitar responsables del asesinato de mujeres y hombres que asumen la función de líderes sociales.

- h) En lo que respecta a la solución del problema de las drogas ilícitas, el PPI para la paz apenas contempló 43.000 millones de pesos para los cuatro años. El PMI estimó 8,3 billones de pesos durante toda la implementación; según ello, en el gobierno de Duque se deberían destinar por los menos 2,5 billones de pesos por este concepto. Esa inmensa diferencia entre el PPI para la paz y el PMI en la asignación de recursos constituye evidencia de que el Gobierno se distanció completamente de aspectos centrales de la política de “solución al problema de las drogas ilícitas” convenida en el Acuerdo de Paz.

Los recursos anuales destinados al PNIS durante los cuatro años ascienden a 10.000 millones de pesos. Si esa suma se dividiera entre las 132.000 familias vinculadas a acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito a cada una le correspondería 6313 pesos al mes: Todo un despropósito si en verdad se pretendía sacar adelante el programa de manera exitosa. Por otra parte, los programas de prevención del consumo contaron con recursos igualmente insignificantes: 750 millones de pesos por año.

- i) En materia de víctimas, el PPI señaló la destinación de 3,5 billones de pesos. Según esta suma, durante el gobierno de Duque se concentraría la asignación del 73 % de los recursos requeridos por el PMI. Está fuera de discusión que todo lo que se refiera al fortalecimiento de una política de reparación de las víctimas del conflicto y de derechos humanos debe ser saludado. Sin embargo, si se parte de la información que arrojaba el PPI para la paz no hay suficientes elementos de juicio para determinar la concordancia de los recursos dispuestos con lo establecido en Acuerdo de Paz en esa materia. En todo caso, inquietaba la baja asignación de recursos en el rubro “Justicia y verdad”. Debe presumirse que allí se encontraban los recursos para el Sistema Integral

de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Si ese es el caso, la asignación para la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y para la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas sería apenas de 656.000 millones de pesos durante el cuatrienio presidencial, vale decir, 164.000 millones de pesos al año. La cifra es inconsistente con los 456.606 millones de pesos que se aprobaron para la JEP, la CEV y la UBPD en el presupuesto general de la nación de 2019.

Por otra parte, debe recordarse que se estimaba que la cifra anual para la atención y reparación integral de víctimas es superior a los \$12,5 billones y que, según la Comisión de Implementación y Monitoreo de Víctimas, se requerían por lo menos \$115,5 billones adicionales para sacar adelante la reparación a las víctimas en los años subsiguientes, monto avalado por la Contraloría General de la República. El Acuerdo Final y el PMI contemplaron reformas a la política de víctimas. Pocas variaciones se advirtieron al respecto. Por otra parte, según la información existente, no es claro si los 1.85 billones del Punto 5 se mezclan con los recursos de dicha política o si se preveían los impactos de actualización de la Ley 1448 de 2011. En caso de ser así, a todas luces dichos recursos resultaban insuficientes.

- j) El PPI estableció un rubro de 4,8 billones de pesos, que correspondería a “Recursos para la construcción de paz por distribuir”, de manejo discrecional por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). De esa manera, se generaron condiciones para reforzar las prácticas existentes que facilitan la realización de lo que se ha denominado la contabilidad creativa; tal y como ha sucedido con la política de víctimas o el SGP, los mismos recursos se registran hasta en dos o tres programas diferentes. Asimismo, se mantuvo la falta de claridades respecto de la destinación específica de

los recursos, pese a que en la Ley 1955 del Plan Nacional de Desarrollo (art. 220) se introdujo la figura del trazado presupuestal para la paz.

A lo anterior se agrega que los 2,8 billones de pesos de los Ocad Paz que, en consonancia con el Conpes 3932, deben financiar los PDET, quedaron fácticamente en manos del MHCP. De esa manera, 7,6 billones de los 37,1 billones de pesos del PPI para la paz (20,48 %), quedaron a discreción de ese ministerio.

Fuentes arbitrarias e inciertas de financiación del PPIP (2018-2022)

Por otro lado, desde el punto de las fuentes de financiación, el PPIP no atendió la estructura porcentual de las fuentes establecidas en el PMI y en el MFMP de 2018, tal y como se observa en la tabla 6.

Tabla 6. Fuentes de financiación del PPIP según comparativo entre Ley 1955/ 2019 y MFMP 2018

PPIP 2019-2022				
Fuente	PPI/ PND	%	PPI/ MFMP	%
1-Sistema General de Participaciones	13,0	35,1	13,6	36,8
2- Presupuesto General del Nación	11,3	30,4	13,3	36,0
3- Sistema General de Regalías	4,8	12,9	5,2	14,0
4- Cooperación Internacional	4,1	11,1	3,3	8,9
5- Recursos Propios - Entidades Territoriales	1,3	3,5	1,2	3,3
6- Sector Privado	2,5	7,0	0,3	0,9
Total	37,00	100	37,0	100

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Colombia (DNP), (2018), MHCP, MFMP, 2018,

En efecto, el PPIP denotó el propósito de un menor compromiso del Gobierno en la asignación de recursos para la implementación con cargo al Presupuesto General de la Nación, estimado en dos billones de pesos para los cuatro años, una diferencia de 5,6 puntos porcentuales. Asimismo, en la contabilidad del DNP se le cargaron 600 mil millones de pesos menos al SGP, 400 mil millones de pesos menos al SGR y 100 mil millones de pesos menos a los recursos propios de las entidades territoriales. La diferencia entre la menor destinación de estas fuentes sumadas se esperaba fuera compensada con recursos del sector privado (2,2 billones de pesos) y de la cooperación internacional (800 mil millones de pesos). En ese sentido, el riesgo de desfinanciación del PPI para la paz se acentuó, pues en el caso del sector privado se trata de recursos que no son ciertos al constituir una mera expectativa.

Esta situación resulta más preocupante si se tiene en cuenta que para los años 2018, 2019 y 2020 los recursos más estables que provienen del SGR resultaban insuficientes para alcanzar las metas previstas. Basta observar las asignaciones que se otorgaron por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (Ocap-Paz) en el bienio 2017-2018, y las partidas que previstas para el bienio 2019-2020 de acuerdo con el “Proyecto de Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”. En primer lugar, en el bienio 2017-2018 el Ocap-Paz recibió recursos por valor de \$511.000 millones de pesos, lo cual indica una brecha de \$1.8 billones en relación con el promedio anual establecido en el Documento Conpes 3932 de 2018. Por su parte, el proyecto de presupuesto del Sistema General de Participaciones para el bienio 2019-2020 mostró una brecha de \$600.000 millones.

Para la vigencia 2019 la información oficial disponible se encuentra en la tabla 7 (MHCP, 2018).

*Tabla 7. Presupuesto Paz vigencia 2019
(millones de pesos)*

	Funcionamiento	Inversión	Total
Unidad Nacional de Protección	158.000		158.000
Ministerio de Hacienda*	1.000.000	1.334.193	2.334.193
Jurisdicción Especial para la Paz	209.308	90.308	299.666
Comisión de Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la no Repetición	51.556	32.120	83.676
Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas	35.155	48.329	83.484
Total	1.054.019	1.505.000	2.959.019

*Bolsa distribuible de acuerdo con priorización de la vigencia 2019.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Nacional.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 (MHCP, 2019a), se excluyó de la programación presupuestal el acápite de los “compromisos gubernamentales con la implementación del Acuerdo de Paz”, que se encontraba incorporado en los MFMP de 2017 y 2018, lo cual evidenció la ausencia de compromiso explícito del gobierno con las obligaciones de la implementación, generando incertidumbre acerca de su financiación durante los años del gobierno Duque. Pese a que el Ministerio de Hacienda afirmó que “el MFMP 2019 incorpora la financiación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, estos recursos están contenidos en los escenarios fiscales de mediano plazo” (MHCP, 2019b), no hacerlo explícito implicaba imponer un mayor nivel de discrecionalidad en la presupuestación de los recursos y con ello un evidente sometimiento de la financiación a los diseños específicos de la política fiscal y a la propia visión política frente al Acuerdo. Según el Gobierno, dado el principio de coherencia que rige el proceso del presupuesto, la aprobación del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 conllevaba

la obligación de disponer 37.1 billones de pesos para la implementación durante el cuatrienio presidencial.

En el artículo 220 del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), Ley 1955 de 2019, se incorporó la figura del Trazador Presupuestal para la Paz, con la cual se buscaba obligar al gobierno a identificar de manera precisa los recursos a disponer para la implementación por parte de las entidades responsables y según puntos del Acuerdo de Paz, en un anexo del proyecto de presupuesto general de la nación a presentar al Congreso en los años subsiguientes. Si bien tal disposición representó un avance en la identificación de los compromisos de financiación de la implementación, no logró garantizar la superación de las prácticas de simulación y menos aún una estructuración del presupuesto público acorde con las obligaciones derivadas del Plan Marco de Implementación.

Aunque en los proyectos de presupuesto de los años posteriores a la vigencia de 2019, se incorporó la figura del trazador presupuestal, persistió la práctica de la imputación de recursos a la implementación, presentando asignaciones presupuestales como si destinaran para ella, cuando en sentido estricto respondían a obligaciones y funciones misionales del Estado existentes antes de la firma del Acuerdo de Paz. Debe señalarse, además, que se incumplió con la obligación de incorporar el anexo del trazador presupuestal en la respectiva ley del presupuesto general de la nación, lo cual dificultó el seguimiento más juicioso a la ejecución presupuestal.

En el capítulo V del libro, se presentará de manera detallada la financiación y la ejecución presupuestal de la implementación del Acuerdo de Paz durante el periodo 2017-2022. En esta parte, solamente se han pretendido evidenciar las tendencias iniciales que ya sugerían una implementación carente de planeación y desfinanciada presupuestalmente.

Apartes de este capítulo fueron publicados originalmente en 2019 en el texto “La (des)financiación del Acuerdo de paz como expresión de

la tendencia a la consumación de la perfidia”, del libro *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*, editado bajo mi coordinación. Bogotá: Gentes del Común, CEPDIPO, CLACSO. Para efectos de esta publicación fueron revisados y actualizados.

El despliegue de la *Paz con legalidad* y la política de simulación

Durante el periodo presidencial del Iván Duque se desplegó a fondo la política de *Paz con legalidad* mediante una acción gubernamental que puso en marcha una política de simulación de la implementación del Acuerdo de Paz.

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, fue llevada a un estado crítico y precario, y exhibió rasgos propios de tendencias a la consumación de la perfidia. Es cierto que la implementación del Acuerdo trascendía en su definición temporal (extendida de manera unilateral por el gobierno de Santos a quince años) el periodo de gobierno y, por tanto, que no era posible esperar del cuatrienio la ejecución íntegra de lo pactado; pero también lo es que el perfilamiento de la implementación durante ese periodo habría de incidir sobre su calidad futura.

En ese aspecto, lo que se fue evidenciando fue un quiebre sistemático 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, muy distante además de un necesario concepto riguroso de planeación y política pública. De no producirse un redireccionamiento, la situación creada en ese gobierno 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 postpuestas.

La acción gubernamental fue coherente con el proyecto político que sirvió de soporte al gobierno, 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– conducirían a una desestabilización del *orden democrático*, encauzándolo por la senda del *castrochavismo* y del *socialismo*. 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 continuaban 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, el gobierno de Iván Duque tuvo que optar pragmáticamente por convivir con esa *anomalía*, buscando el camino de la simulación y el *hacer trizas* (en el sentido de hacer pedazos) lo pactado.

En este punto es preciso recordar que el proyecto político de la extrema derecha liderado por el Centro Democrático, que llevó a la presidencia a Iván Duque en una coalición de diversas expresiones de la derecha colombiana, señaló como parte de su agenda el propósito de *hacer trizas* los acuerdos de La Habana. Ese propósito que predicó un compromiso presunto con la implementación, así el Gobierno dijera lo contrario, se mantuvo incólume en lo esencial durante el cuatrienio de 2018-2022.

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 puso 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 presentar una situación cuasi-idílica de la reincorporación. Mediante una muy particular pero cuestionable pedagogía, que asemejaba a los y las exintegrantes de las FARC-EP (13.144, según sus cifras) y sus familias a “una población de unos 55.000 colombianos, algo así como toda la población de Riosucio, Chocó”, el entonces consejero presidencial para la estabilización y la consolidación, Emilio Archila, afirmó que ese municipio, dados “(los) niveles de emprendimiento, de cobertura y de éxito socioeconómico se habría ganado el premio Nobel”, llegó a asemejar el estado de la reincorporación con lo que se viviría en una “isla de la fantasía” (eso sí, dejando de mencionar el sistemático asesinato de firmantes del Acuerdo, la desaparición, las amenazas y el desplazamiento forzado de muchos de ellos) (*El Tiempo*, 2021a).

Es indiscutible que ciertas tonalidades del discurso y de la narrativa gubernamental sobre la implementación y la reincorporación tuvieron impacto en algunos sectores de la opinión pública y sobre todo de la comunidad internacional, los cuales de buena fe brindaron su apoyo al proceso de paz y a la propia acción gubernamental. El Gobierno, con habilidad, pero instrumentalizando políticamente los apoyos, habló del respaldo a su política de *Paz con legalidad*, evitando hasta donde le fue posible referirse al Acuerdo de Paz. Empero, se evidenció al mismo tiempo que había una enorme distancia entre el discurso y la narrativa y las ejecutorias reales y materiales del gobierno. Hasta el propio embajador de los Estados Unidos en Colombia, Philip Goldberg afirmó: “urgimos al Gobierno colombiano a hacer más” (*El Tiempo*, 2021b). Y eso es mucho decir, cuando se está haciendo referencia al *aliado estratégico* que con servilismo y devoción actúa bajo los mandatos imperiales.

Sobre el estado del proceso de implementación y reincorporación hemos afirmado que es más adecuado mostrarlo tal y como se presenta, que hacer los equilibrios y malabares propios de las muy conocidas analogías escolásticas, sobre el *vaso medio lleno* o *medio vacío* o lo positivo y lo negativo o el avance y el retroceso. Nuestra afirmación sobre el *estado crítico y precario* del proceso 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 se pueda desenvolver bajo otras (mejores) condiciones.

Más allá del análisis de aspectos específicos de la implementación, sostenemos que la acción gubernamental se caracterizó 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. En varios trabajos se han aproximado valoraciones en ese sentido (CSIVI-FARC/Cepdipo, 2019c, 2020a). El último año y medio del periodo presidencial de Iván Duque ofreció mayores y más consistentes elementos de juicio y también suficiente evidencia empírica que confirmaron que ese fue el camino por el cual optó el gobierno de Duque. La campaña electoral para la elección de nuevo Congreso y de presidente de la república mostró la pretensión de conjugar la simulación con el *hacer trizas*. Se acentuó la estrategia de propaganda sobre las (presuntas) ejecutorias gubernamentales de la implementación, documentadas en lo que el gobierno denominó “una camino de hechos hacia La Paz (sic)” (Duque y Archila, 2021). Sin duda, se estaba frente a una instrumentalización política del Acuerdo de Paz y de la implementación/reincorporación para intentar producir rendimientos electorales.

La afirmación sobre una política que conjugó la simulación con el *hacer trizas*, se sustenta en lo que sigue de este capítulo.

El desvío de la senda de implementación

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 evitó nombrar según su denominación, pues ese solo hecho conllevaba la aceptación de que en Colombia hubo un conflicto armado (y no una *amenaza terrorista*), que se buscaba 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 quiso verlo reducido a una versión de la Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR), acompañada del castigo a quienes a su juicio serían delincuentes responsables de graves crímenes de guerra (anticipándose a las decisiones de la JEP), y a la adopción deshilvanada de algunas de las disposiciones seleccionadas juiciosamente de algunos de 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, 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*, llevar a cabo una política de *hacer pedazos menudos*; que son precisamente los que se le presentaron a la opinión pública como las principales ejecutorias, según la reinterpretación a que fueron sometidos y a conveniencia gubernamental. Uno de los principales *pedazos menudos* de los cuales se valió el gobierno de Iván Duque especialmente y de manera reiterada fueron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Para darle sustento político y jurídico al diseño de su política, el Gobierno afirmó que la Corte Constitucional mediante sentencia C-630 de 2017 habría posibilitado respecto de la implementación del Acuerdo, que los gobiernos que tengan esa obligación contarían con un margen de interpretación o de apreciación, que les permitiría hacer los ajustes del caso para hacerlos concordantes con su política general. En ese sentido, la *Paz con legalidad* habría sido el resultado de ese margen de interpretación; expresando el compromiso gubernamental de implementar el Acuerdo de Paz.

Tal y como lo hizo con el propio Acuerdo, también en este caso se apreció una interpretación amañada de la jurisprudencia por parte del Gobierno, a fin de producir una pieza a la medida de sus intereses. En efecto, es cierto que la señalada sentencia introduce el margen de interpretación; pero esa es una verdad a medias, pues el reconocimiento del margen se acompaña de otras disposiciones contenidas en la misma sentencia que impone a todos los desarrollos del Acuerdo (normativos y de política pública) la obligación de atender de manera estricta, su espíritu y su letra. No basta simplemente con enunciar (o anunciar) que una determinada

acción gubernamental es implementación del Acuerdo. 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.

La relectura distorsionada del Acuerdo de Paz

Durante el gobierno de Duque fue comprobable un discurso y una narrativa gubernamental continua y reiterativa, que buscó restarle alcance y significado al Acuerdo de Paz para la sociedad colombiana y, sobre todo, desprestigiarlo frente a ella, al mostrarlo como un acuerdo inútil y generador de impunidad.

Se trató, en ese sentido, de la continuidad de una política que había rendido sus frutos en la derrota del *plebiscito por la paz* del 2 de octubre de 2016, que se le atravesó a la *implementación temprana* en el último tramo del gobierno de Santos; y que durante el gobierno de Iván Duque adquirió nuevos impulsos y dimensiones.

Se estuvo en presencia de un discurso y una narrativa orientados sobre todo a las huestes partidarias, pero también a sectores de la sociedad que se consideraba podían ser permeados con mentiras o verdades a medias; en quienes se podía producir hartazgo y rabia cuando se magnifican los hechos (distorsionados o muchas veces inexistentes); y de quienes se esperaba un respaldo sectario y fanático. No fue solo discurso y narrativa para despertar y mover las pasiones; lo fue también basado en la convicción propia de un proyecto político que reunía a variadas expresiones de la derecha colombiana, bajo el liderazgo de la más extrema.

Fue evidente el juego de roles compartido entre los discursos más agresivos que se dejaron para el partido (Centro Democrático), aquellos que aparentaron ponderación por ser de un (presunto) extremo centro político, que le correspondían al presidente, y otros

de funcionarios del alto gobierno, que oscilaban entre narrativas de la reconciliación y el guerrerismo. Con independencia de los tonos o de los acentos, son identificables varias líneas de desprestigio del Acuerdo. Aquí se llama la atención sobre los aspectos que fueron más notorios:

- a) Se trataría de un acuerdo ilegítimo que en sentido estricto solamente comprometía al gobierno de Santos. De manera reiterada se evocó la victoria del No en el plebiscito; pero nada se dijo respecto de la refrendación por el Congreso de la República y 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 reconoció la renegociación que llevó a la firma del segundo y definitivo Acuerdo, la cual recogió buena parte de las objeciones del No, disminuyendo aspectos del primer acuerdo de La Habana, celebrado 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 ignoraron los alcances del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y particularmente de la solución de justicia, a través de la Jurisdicción Especial para la Paz; abogando más bien por la aplicación del derecho penal del enemigo.
- 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 presentó una argumentación amañada que desvirtuó los demostrados impactos de la sustitución voluntaria de

cultivos de uso ilícito, mediante la cual los niveles de resiembra llegaron a ser significativamente inferiores como se evidenció en los informes de la ONU-DOC (*El Tiempo*, 2020a)¹.

- e) Se afirmó 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 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 tuvo el desprestigio de la JEP, la cual se buscó presentar como símbolo de impunidad y de trato más que amable con criminales de guerra. En este caso, además de la crítica reiterada a sus diseños, la puesta en duda de la calidad y efectividad de su trabajo fue continua y sistemática. La pretensión de intromisión del poder ejecutivo en los asuntos de esa jurisdicción, violentando la independencia judicial fue más que protuberante. Evidentemente no se quiso aceptar que la solución política requería de una justicia especial, que al tiempo que reconocía y buscaba contribuir a materializar los derechos integrales de las víctimas del conflicto, requería habilitar condiciones políticas y jurídicas para ponerle fin al conflicto armado (en el caso del Acuerdo celebrado con las FARC-EP).
- g) Del discurso y las narrativas del desprestigio no escapó la Comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), cuyo trabajo fue visto con recelo por la supuesta falta de objetividad derivada de su presunta conformación

¹ Pierre Lapaque, representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia, afirmó que “donde se realiza la erradicación forzada hay un alto porcentaje de resiembra, entre el 40 y 50 por ciento; pero donde está la erradicación voluntaria, allí está el campesino cocalero que decidió cambiar de vida, la resiembra es de menos del uno por ciento”.

mayoritaria con simpatizantes y militantes de izquierda (por cierto, lo mismo se aseveró sobre la integración de la JEP). La CEV sería una institución ideologizada, puesta del lado de los *terroristas* y en detrimento del Estado y de sus fuerzas militares.

La vulneración del marco normativo

Respecto del marco normativo del Acuerdo de Paz, el gobierno de Duque combinó con éxito diferenciado: a) propósitos de desmonte de aspectos centrales; b) desarrollos normativos parciales y reinterpretados; c) parálisis normativa; y d) silencio (de consentimiento) frente a iniciativas parlamentarias o extraparlamentarias 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 (que se sabía sería 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 había dictaminado de 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, como parte de la narrativa del desprestigio, se señalaría por el propio Gobierno la falta de celeridad y de producción de decisiones (imputaciones y sanciones).

Durante lo corrido del periodo de gobierno no fueron constatables nuevos desarrollos normativos que tuvieran 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” (Punto 6.1.9 y 6.1.10). En esa materia, no hay nada significativo para presentar por parte del gobierno de Duque. Ni siquiera se conoció una agenda normativa que hablara del compromiso gubernamental para el cuatrienio y permitiera hacer un ejercicio de seguimiento al cumplimiento. Si se tomaran como ciertos los desarrollos pendientes que se incluyeron en el ya citado documento *Paz con legalidad*, lo realizado es más que magro. La normatividad expedida, valorada de conjunto, es de menor alcance; comprende en lo esencial y de manera parcial tópicos de interés para la política del gobierno, con las acomodaciones unilaterales del caso. En su gran mayoría no se surtió el procedimiento de constatación de normas relacionadas con la implementación por parte de la CSIVI, a que obliga el Acuerdo y la normatividad vigente.

El proyecto de reforma política-electoral presentado por el gobierno en la legislatura de 2018, que no prosperó en el Congreso de la República, merece una mención particular. Su contenido ni siquiera se acercó con precariedad a la iniciativa que se tramitó (fallidamente también) durante el gobierno de Santos, menos aún a la propuesta formulada por la Misión Electoral Especial. 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. Por intermedio de su entonces ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, el Gobierno se sumó a las fuerzas políticas que propugnaban por desvirtuar el sentido original de las señaladas circunscripciones especiales (*El País*, 2019). La disposición sobre una ley de tratamiento penal diferencial para los cultivadores de hoja de coca, muy útil para consolidar una política de sustitución voluntaria, no tuvo ninguna acogida por el Gobierno, pese a su anuncio de presentación de una propuesta formal.

En cuanto a normas de menor alcance (en todo caso a tener en cuenta) que desarrollaron normativamente el Acuerdo, se apreció que a) sufrieron las reinterpretaciones del Gobierno, (como se ejemplifica con el catastro multipropósito, disminuido en sus alcances), o b) se expidieron unilateralmente (como en el caso de los Decretos 205 y 1080 de 2020, con los que se fijó una fecha límite de entrega de los bienes del inventario de las FARC-EP o de la Resolución 4309 sobre la *Ruta de Reincorporación Económica y Social*, que reforzó la DDR), usualmente, como ya se dijo, sin surtir debidamente el procedimiento de constatación bilateral que la normatividad dispuso dentro de las funciones de la CSIVI.

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 reconocidos 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 – como ya se dijo – a las disposiciones existentes sobre la materia) (CSIVI-FARC/Cepdipo, 2019a), otros quedaron subutilizados o engavetados como en el caso específico de la numerosa normativa garantías de seguridad (Punto 3.4.), y unos terceros sufrieron redefiniciones de facto, como en el ejemplo de los PDET, que quedaron reducidos a la formulación de cuestionables *hojas de ruta* (Cepdipo, 2020a).

En el propósito de una mejor comprensión de la política gubernamental frente al marco normativo del Acuerdo también deben contarse los silencios gubernamentales, lo cuales deben considerarse como de consentimiento o aceptación implícita. Esta aseveración adquiere más fuerza cuando es sabido que frente a diversos temas sensibles del acontecer nacional son usuales los anuncios de posición del presidente de la república o de funcionarios gubernamentales. No fue ese el caso frente a diversas iniciativas parlamentarias contrarias a lo preceptuado en el Acuerdo. Al respecto es muy ilustrativo el caso del (fallido) proyecto de referendo

concebido por el dirigente de la ultraderecha Álvaro Uribe, promovido por el partido del Centro Democrático y presentado como iniciativa ciudadana, en el cual se incluía la derogatoria de la JEP (o su desvertebramiento) y la prohibición de hacer parte del Congreso de la República a responsables de delitos de lesa humanidad (además de anticipar indebidamente la decisión judicial, se buscaba excluir a excomandantes guerrilleros de la representación política convenida en el Acuerdo de Paz) (*Semana*, 2021a)².

La concreción de la política de simulación

En cuanto a la acción gubernamental que se adelantó en el cuatrienio con fundamento en disposiciones ya existentes (tanto en el Acuerdo, como producto de sus desarrollos normativos), se advirtió una marcada tendencia a la simulación entendiendo por ello que lo que el Gobierno afirmó se habría implementado, en sentido estricto: a) no correspondía a lo señalado en el Acuerdo; o b) representaba apenas una reinterpretación unilateral de lo establecido en él o c) incluía ejecutorias como si fueran del Acuerdo, sin serlo.

² El borrador de la propuesta de referendo, presentada por Uribe 12 de enero de 2021, decía: “5.- JEP. Derogatoria o reforma de fondo Garantías judiciales a los integrantes de las FF. AA. Alternativas: a) Se derogaría la Jurisdicción Especial de Paz y sus funciones se trasladarían a la jurisdicción ordinaria, pero se mantienen los beneficios judiciales. b) Se reducirían los periodos de los actuales magistrados. Garantías judiciales a los integrantes de las FFAA.: En todo caso habría una sala especial para los miembros de la fuerza pública, con magistrados imparciales que conozcan sus protocolos, estructura de mando y reglas operacionales. Libertad condicional para miembros de la fuerza pública: Los miembros de la fuerza pública que hayan cometido delitos antes del 1° de diciembre de 2016, cuando hayan cumplido cinco años de condena efectiva, podrán solicitar la libertad condicional. Se exceptúan delitos de acceso carnal violento, abuso sexual, secuestro, terrorismo o delitos contra el Estado”. Y “7.- Exclusión del Congreso de responsables de delitos de lesa humanidad: Las personas responsables de delitos de lesa humanidad no podrán ser miembros del Congreso, ni de corporación alguna de elección popular, ni podrán ser elegidos para cargos unipersonales. (De efecto general e inmediato, principio de favorabilidad en materia penal pero NO en esta participación política.)”.

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

En este aspecto, la *política de la simulación* resulta más difícil desvelarla, pues obliga a seguimientos técnicos y especializados a procesos y acciones gubernamentales, y requiere enfrentar, además, la muy calculada acción comunicativa del Gobierno por cuenta de la cual se presentó un estado cuasi-idílico de la implementación y la reincorporación, como ya se dijo. En este caso, aproximar una valoración juiciosa y con rigor sobre la acción gubernamental impone:

- a) Un ejercicio de contraste entre las disposiciones del Acuerdo y sus desarrollos normativos, con lo que en verdad realizó el Gobierno. Por efecto de ese ejercicio, es posible identificar si la narrativa y las ejecutorias gubernamentales correspondieron a lo pactado por las partes. 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” (Cepdipo, 2020a).
- 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 observó la situación irregular que obligaciones consuetudinarias del Estado (y del gobierno) fueron presentadas como ejecutorias de la implementación. De nuevo, el caso de los PDET, es más que notorio.

Desde luego que es de suma importancia que, por efecto del Acuerdo de Paz, la problemática de 170 municipios de la Colombia profunda, históricamente sometidos al abandono estatal y particularmente afectados por el conflicto, se haya hecho visible. Y que,

por efecto del Acuerdo, los recursos que nunca llegaron a esos territorios, estuvieran apareciendo. Para el Gobierno, en ese caso, se trataba de cumplir con lo que el Estado estaba obligado a hacer y no hacía.

No obstante, lo que pretendió el Acuerdo fue sumar esas obligaciones ya existentes disponiendo nuevas (incluyendo nuevos recursos), a fin de contribuir a transformar la vida en esos territorios e incluso promover nuevos territorios y territorialidades emergentes, desde un propósito de justicia territorial, por efecto de las articulaciones, coordinaciones y ejecutorias en común entre quienes conforman la geografía de los 16 PDET y los 170 municipios. Eso es muy distinto a hablar simplemente de municipios-PDET y obras-PDET.

Según el Acuerdo, los PDET no pueden reducirse a una sumatoria de ejecutorias, sobre todo de infraestructura, que ya debería haber suministrado o estar suministrando el Estado. En lo esencial se trata más bien de una construcción social, que incluye todo el proceso de la política pública para transformar los territorios. Y que en el caso del Acuerdo posee disposiciones precisas. No se trata solamente de la identificación de necesidades y su organización en pilares³; tarea desde luego valiosa, pero inconclusa, tanto en su dimensión técnica, como político-democrática (de preservación y profundización del componente de la participación social).

Mucho más problemático y cuestionable aún resulta el hecho de someter un propósito que agregó 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 ocurrió con las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII), también conocidas como *Zonas Futuro*.

³ Tales pilares son: 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2) infraestructura y adecuación de tierras; 3) salud; 4) educación rural y primera infancia; 5) vivienda, agua potable y saneamiento básico; 6) reactivación económica y producción agropecuaria; 7) garantía progresiva del derecho a la alimentación; 8) reconciliación, convivencia y construcción de paz. social de la propiedad rural y uso del suelo.

Por mucho esfuerzo narrativo y de argumentación que se haga lo uno, los PDET, se encontraba contrapuesto a lo otro, las ZEII.

Más allá de la narrativa gubernamental, de la estrategia de propaganda acerca de que “algo maravilloso que está pasando” (lema adoptado para publicitar las ejecutorias sobre los PDET del gobierno), y del bombardeo mediático sobre las denominadas obras PDET, terminado el periodo presidencial de Duque, quedaron formuladas *hojas de ruta* de los PDET por parte de una firma consultora privada que no corresponden a la definición de PDET del Acuerdo de Paz (ART, s.f.).

Desde una perspectiva similar, se puede realizar un acercamiento a la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. Mientras que, por un lado, el Gobierno privilegió la erradicación forzada y pretendió sin éxito la aspersión aérea de glifosato, buscando retornar a la fracasada *guerra contra las drogas* (lo cual es abiertamente contrario al espíritu del Acuerdo de Paz); por el otro, afirmó su compromiso con la sustitución voluntaria y señaló incluso un nuevo nivel en esa política, que superaría al gobierno anterior, no solo por mantener las familias inscritas en el programa, sino por haber asegurado la financiación.

Numerosos estudios han demostrado una parálisis de la implementación en esa materia y advertido más bien sobre el retroceso en la mirada integral al problema de las drogas ilícitas contenida en el Acuerdo y el desmonte gradual de la política de sustitución voluntaria (González Suárez, 2020) (González Posso, 2020). A lo anterior se adiciona que más allá de la continuidad parcial del subsidio transitorio a la sustitución, no se advirtieron ejecutorias de “construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (Pisda)” (Punto 4.1.3.5.), con los cuales se buscaba contribuir a una solución de largo plazo a la problemática socioeconómica que familias y comunidades cultiven la hoja de coca. El cambio de gobierno en los Estados Unidos, con la llegada de Joe Biden a

la presidencia, no generó modificaciones en la señalada política gubernamental.

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 de Santos, son relativamente robustos y brindan herramientas útiles para enfrentar los problemas de violencia e inseguridad.

Empero, la visión sobre la seguridad en el Acuerdo chocó con el enfoque del gobierno de Iván Duque. 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 optó 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 atrapada por la caduca doctrina (anticomunista) de la “seguridad nacional”.

En lugar de valerse de las numerosas herramientas suministradas por el Acuerdo y por la normatividad vigente, optó por su propia política, que –como lo muestra con dramatismo la realidad– fue un fracaso. Pese a la copiosa evidencia en contrario, el gobierno se empeñó no solo en afirmar que la situación de violencia e inseguridad estaría mejorando, sino que estaría cumpliendo con lo convenido en La Habana. El caso de quienes conformaron la guerrilla de las FARC-EP y se encuentran en proceso de reincorporación es suficientemente ilustrativo; resulta cuando menos insólito que hayan tenido que solicitar medidas cautelares de protección de sus vidas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Por presiones de

la JEP, el gobierno vio obligado a mostrar ejecutorias en el campo de la seguridad, concordantes muy parcialmente con la estipulado en el Acuerdo (JEP, 2020). Su situación de inseguridad llegó a tal extremo, que la Corte Constitucional declaró el *estado de cosas inconstitucional*, el 27 de enero de 2022 (Corte Constitucional, 2022); con lo cual quedó evidenciada la inacción gubernamental. Al final del mandato presidencial continuaba el asesinato sistemático de quienes hicieron parte de las FARC-EP.

Estos tres ejemplos seleccionados, se podrían extender a otros tópicos de la implementación. Aquí se ha pretendido apenas llamar la atención acerca de cómo se concretó en casos específicos una política de simulación.

La simulación de la financiación

La política de simulación alcanzó una mayor sofisticación (o tal vez, un mayor nivel de encubrimiento) en lo referido a 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* garantizó la posibilidad de un seguimiento adecuado a la destinación (y ejecución) de los recursos; tanto en su diseño como en la aplicación práctica posibilitó (y fortaleció) la simulación.

A los problemas de origen de la financiación del Acuerdo, señalados al momento de formulación del Plan Marco de Implementación por el componente FARC de la CSIVI, con los que se advertía un proceso insuficientemente financiado desde el inicio, se le agregaron las dificultades para identificar y hacer seguimiento a los recursos dispuestos y efectivamente ejecutados. En principio se supone que si hay un Plan Marco de Implementación y ese plan se desagrega temporalmente (por periodo 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 de Iván Duque (Ley 1955 de 2019), se introdujo la figura del “trazador presupuestal para la paz” (Art. 220), según el cual “las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado –Construcción de Paz– las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz”. La disposición merece en todo caso ser destacada.

No obstante, es preciso advertir sobre dos aspectos que estimularon la política de simulación: primero, al incluir de manera indistinta partidas de funcionamiento y de inversión, se asistió a la posibilidad de que por cuenta de gastos de funcionamiento se sobrestimaran los recursos de la implementación, dado que esta responde esencialmente a un plan de inversiones; segundo, más que de un ejercicio de planeación y de programación presupuestal en el que se asignaban recursos en función de programas y proyectos específicos, lo que hicieron las entidades estatales fue identificar qué programas y proyectos de los que ellas tenían podían ser imputables a tópicos de la implementación, para, de esa manera, sumar recursos y mostrar el (presunto) compromiso fiscal con la implementación. En esa práctica, asignación de recursos para funciones consuetudinarias del Estado se terminaron presentando como si fueran para el Acuerdo de Paz.

Por otra parte, se identificaron rubros imputados a la implementación, que no tienen nada que ver con ella (Cepdipo, 2021)⁴.

⁴ Ver: Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2021). *El proyecto de presupuesto 2021: El Acuerdo de paz entre la desfinanciación y la continuidad de la simulación*. Cepdipo,

El resultado de toda esa operación presupuestal consistió en que se terminó mostrando 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). Así, por ejemplo, en el Cuarto Informe sobre la implementación del Acuerdo, la CGR advirtió que, de seguir a este ritmo, la implementación del acuerdo de paz, que en teoría iba a tardar quince años, duraría en realidad veinticinco; específicamente se señaló que entre 2017 y 2019, del total de recursos que se planearon, solo se usaron \$15 billones, el 65 % de lo estipulado; con lo cual se alertó sobre un posible incumplimiento de compromisos pactados en el Acuerdo de Paz (*El Tiempo*, 2020b)⁵.

A todo lo anterior se adiciona una consideración formulada desde el momento del diseño del Plan Marco de Implementación durante el gobierno de Santos acerca del papel del Sistema General de Participaciones como fuente de financiación. En este caso, se está en presencia de una fuente que posee reglas (constitucionales y legales) claras de asignación y destinación específica de los recursos, que hacen imposible, técnicamente hablando, que los recursos provenientes de ese sistema para financiar la implementación puedan contabilizarse como *recursos nuevos*. La porción del SGP que hipotéticamente podría financiar programas o proyectos de la implementación podría provenir del rubro de libre inversión, que representa un porcentaje exiguo dentro del total de los recursos del sistema. Mientras que los recursos del SGP son usados por el gobierno como un *comodín contable*, según la Contraloría “menos del 1 % de la ejecución en 2019 ha sido financiada con recursos

Documento de Trabajo No. 25.

⁵ “El primer año de implementación se gastaron \$ 4,9 billones, de los 8,17 que había disponibles. El segundo año, la inversión fue de 4,01 billones, frente a 7,61 que se habían planeado. 2019 fue la vigencia en la que más se cumplió con el objetivo de invertir los recursos que se tenían como meta: se usaron \$ 6,21 billones de \$ 7,55 disponibles. La razón, explica el informe, es que se reasignó parte del gasto social del Presupuesto General de la Nación (PGN). Y este año van unos \$ 4,83 billones, de unos \$7,3 billones guardados para la paz”.

del SGP, por debajo de las expectativas de financiación contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y en el Plan Plurianual de Inversiones PPI de Paz del PND 2018-2022” (CGR, 2020). Informes posteriores de la CGR ha reafirmado esta valoración, como se verá en el capítulo V de este libro.

Además de estas tendencias, todo indica que los recursos de la implementación durante el gobierno de Iván Duque terminaron engrosando las arcas del sistema de corrupción que ha imperado en el país, como se evidenció al final del cuatrienio con el Ocad-Paz:

[...]órgano del Sistema General de Regalías (SGR) responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final [...]. También es responsable de designar la entidad pública ejecutora de dichos proyectos y la instancia encargada de contratar la interventoría del mismo. (MHCP, s.f.)

En efecto, sin que aún haya resultados de las investigaciones anunciadas sobre la apropiación corrupta de los recursos a través de un entramado liderado por altos funcionarios del Gobierno, las cifras iniciales indicaron que se trataba de más de 500.000 millones de pesos (Prieto, 2022). Germán Vargas Lleras advirtió sobre montos significativamente superiores si se considera que hubo una feria de asignación de proyectos por más de 7,7 billones de pesos.

Solo en el Ocad Paz, actas 51 a la 56, se aprobaron iniciativas por valor de 4,4 billones. Y en total fueron asignados 7,7 billones para 844 proyectos. Revisada la información, se da cuenta de 382 en ejecución y 129 terminados, pero no hay información de 333. ¿Cómo puede ser posible? Qué escándalo. Nadie da cuenta de nada. No lo hace el DNP, que, además, recibió 61.000 millones dizque para hacerles seguimiento y control a los proyectos. Tampoco la Contraloría, a la que también le giraron recursos adicionales por 77.000 millones para este efecto, y menos la Procuraduría, que recibió más de 15.000, con igual propósito. (Vargas, 2022)

Y agregó con cierto sarcasmo: “Cómo no señalar que en los recursos de la paz sí se raspó la olla: de 7,77 billones asignados para 10 años, solo faltan por ejecutar 900 millones. Qué eficiencia” (Vargas, 2022).

La política de desprestigio de la contraparte exguerrillera

Un componente importante del *hacer trizas* y parte del propósito de restarle valor al Acuerdo, se observó en el persistente desprestigio de la parte exguerrillera contratante del Acuerdo de Paz, en proceso de reincorporación. La pretensión de deslegitimar a quienes dejaron las armas fue una pretensión de deslegitimación del propio Acuerdo.

Debe advertirse sobre una cierta sutileza en la política gubernamental. El cuestionamiento a la parte contratante no comprometía a la *exguerrillera* 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 (Secretariado y Estado Mayor Central). El desprestigio se adelantó a través de dos maneras:

- a) mediante la reiterada calificación de criminales de guerra y de responsables de delitos de lesa humanidad;
- 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 que debe proferir fallos sobre asuntos que le corresponden a la JEP. El Acuerdo previó, como parte de las competencias de esa jurisdicción, la investigación y sanción de graves crímenes de guerra y de delitos de lesa humanidad, presuntamente cometidos por las partes comprometidas en el conflicto (incluyendo excepciones,

como en el caso de los expresidentes de la república). Lo acordado se elevó a norma constitucional (con distorsiones, por ejemplo, para proteger a los llamados terceros civiles) y tuvo desarrollos legales, dentro de las cuales se encuentran las normas estatutarias y procesales, respetuosas del derecho constitucional al debido proceso. Si en los documentos y discursos gubernamentales (del presidente o altos funcionarios de Gobierno) reiteradamente se aludió a los criminales de guerra o responsables de crímenes de lesa humanidad que se encuentran en el Congreso de la República⁶, fue evidente que además de una transgresión intencional de la independencia judicial, se estuvo frente a un desacatamiento del orden constitucional del debido proceso y un propósito notorio de afectar la reincorporación política en su forma de representación parlamentaria. A manera de ilustración, reiterando esa posición a propósito de las imputaciones de la JEP a ocho integrantes del antiguo Secretariado de las FARC-EP, el presidente Duque señaló que su gobierno esperaba:

[Que] quienes cometan crímenes de lesa humanidad no solamente tengan sanciones ejemplarizantes y proporcionales, sino que también no estén revestidos de honores y que, por el contrario, la sanción colectiva implique que no tengan derechos por encima de los demás ciudadanos [...]. Si bien vemos que se adelantan imputaciones por el delito de secuestro a quienes ejercieron el mando superior de grupos terroristas, también es importante, y es lo que está a prueba, que esas sanciones sean proporcionales, sean efectivas y no traigan la revictimización de quienes fueron flagelados. (*Semana*, 2021b)

⁶ Para mostrar este punto, en la introducción del documento *Paz con legalidad*, se afirma: “También creemos que los integrantes condenados por crímenes de lesa humanidad deben abandonar sus curules en el Congreso mientras cumplen sus condenas, haciendo claridad que su partido puede reemplazarlos para que no pierdan las curules que hoy ocupan; y que, quienes no hayan cumplido con todos los requisitos que se exige para los beneficios de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), incluidos la entrega de todos los bienes mal habidos, con destino a la reparación de las víctimas, deberían perder la totalidad de los beneficios de la justicia transicional”(p. 3).

Respecto a lo segundo, se hizo 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 engañó 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 ha ofrecido verdad en los términos convenidos ni en la JEP, ni la CEV; los relatos exguerrilleros son amañados y buscan la exculpación;
- c) no se ha colaborado en el combate al narcotráfico, pues no se han entregado rutas ni redes de comercialización;
- d) no se contribuye debidamente el proceso de desminado humanitario.

En cuanto a los bienes, además del desconocimiento fáctico de la naturaleza y los alcances de una *economía irregular de guerra* como la que tuvieron las FARC-EP, que impediría cualquier propósito de sobreestimación, ha habido una simplificación antitécnica que la reduce a *bienes monetizables*, ignorando el peso significativo –incluso con propósitos reparadores de las víctimas– de los *bienes no monetizables*. A lo cual se agregan las dificultades de aseguramiento efectivo por parte del Estado de los bienes monetizables, dada su diferenciada situación jurídica, característica material y localización. Tras la entrega del inventario en la fecha acordada por las partes, le correspondía al Estado su aseguramiento. Por razones que escapan a los propósitos de esta parte del capítulo, no lo hizo. Tempranamente, en el gobierno de Santos y por efecto del Decreto 903 de 2017 se trasladó indebidamente la responsabilidad de custodia a las antiguas FARC-EP hasta tanto no se produjese su entrega material. Con base en esa disposición unilateral, el gobierno de Duque expidió los Decretos 205 y 1080 de 2020 con los cuales le

puso fecha límite a la entrega del inventario. Se obligó a lo imposible. Cumplido el término, 31 de diciembre de 2020, lo que siguió fue el informe del Gobierno a la JEP y la Fiscalía. Si cualquiera de estas dos instituciones hubiera considerado un incumplimiento por parte de los firmantes del Acuerdo en esa materia, podría haberse activado un incidente de desacato o el inicio de investigaciones propias del resorte de la Fiscalía. La consecuencia, si ello hubiera ocurrido, podría haber derivado en una seria afectación al proceso de paz con las FARC-EP y, en especial, al proceso de reincorporación (Estrada et al., 2021).

Las comparecencias a la JEP y la CEV por parte de integrantes de las antiguas FARC-EP ha sido una demostración de su compromiso con las víctimas del conflicto; por cierto, con enorme distancia frente a lo realizado por agentes del Estado o por los terceros civiles, lo cual denota un proceso de construcción de la verdad histórica y judicial con sesgos que enfatizan, indebidamente, en las responsabilidades guerrilleras. Dada la etapa procesal en la que se encontraban los llamados macrocasos de la JEP, *sentenciar* acerca de la calidad de las contribuciones exguerrilleras resultaba mentiroso e irresponsable. La intención de una condena mediática fue evidente, lo que servía de paso como alistamiento para las discusiones que se veían venir acerca de las sanciones a aplicar. El desprestigio de la otra parte contratante resultaba útil para dar sustento a la presunta incompatibilidad entre tener sanción por la JEP y ejercer la representación política en el Congreso. Por otra parte, los señalados dictámenes *a priori* sobre las características de las responsabilidades guerrilleras tenían el propósito de incidir indebidamente sobre el informe final de la CEV.

En lo referente a los compromisos derivados del Punto 4 del Acuerdo, no existe obligación exguerrillera alguna de contribuir “a identificar redes, sistemas de comercialización y rutas de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico”, como se afirmó por parte de funcionarios del Estado, en cabeza del Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos, a partir de su lectura amañada

del Acuerdo, y con la que de paso se pretendió insistir en que las FARC-EP constituían una organización dedicada al narcotráfico. Esa presunta obligación señalada es parte de lo que el Acuerdo denomina la “judicialización efectiva” (Punto 4.3.1.), en realidad a lograrse mediante el “fortalecimiento y ampliación de la cooperación internacional”. En lo que concierne a los compromisos exguerrilleros, estos se refieren principalmente a la contribución al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). La formulación general del Acuerdo habla del:

[...] compromiso de las FARC-EP de contribuir de manera efectiva, con la mayor determinación y de diferentes formas a la solución al problema de las drogas ilícitas, y en un escenario de fin del conflicto, de poner fin a cualquier relación que, en función de la rebelión, se hubiese presentado con ese fenómeno.

Todo ello se había cumplido por la parte contratante del Acuerdo. Desde otra perspectiva, otro tanto se puede señalar respecto de las obligaciones exguerrilleras en materia de desminado. Las contribuciones brindadas se ajustaban a la dinámica del trabajo en este campo y a los rasgos específicos que asumió la acción mancomunada (de Gobierno, guerrilla y Naciones Unidas).

Vistas de conjunto, las acciones de deslegitimación poseían una intencionalidad perversa, en la medida en que se acompañaron de la pretensión de habilitar condiciones para el inicio de incidentes de incumplimiento ante la JEP o a 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 trató de la prefiguración de escenarios para producir (sin éxito) 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. Existe suficiente evidencia para dar sustento al cumplimiento íntegro por parte de la

antigua guerrilla de las obligaciones contraídas en el Acuerdo de Paz (CSIVI-FARC/Cepdipo, 2020b).

La precarización de la institucionalidad del Acuerdo

La institucionalidad propia del Acuerdo, concebida para hacer seguimiento e impulsar la implementación, apenas funcionó formalmente, lo hizo de manera muy irregular y diferenciada, y se encontró distante de las posibilidades que ofrecen sus diseños de origen.

La situación de esa institucionalidad se explica por la lectura general que el gobierno de Iván Duque hizo del Acuerdo y sobre todo porque fue concebida equivocadamente como una forma de cogobierno exguerrillero. Estas instituciones se contemplaron esencialmente para mantener la interlocución entre las partes contratantes del Acuerdo y como mecanismos de seguimiento, impulso y verificación a la implementación, buscando además el despliegue de formas de participación de las mujeres y de los pueblos étnicos, así como de procesos y organizaciones comprometidos con el propósito común de la construcción de la paz estable y duradera. Se puede hablar de un sistema de instituciones, ajustado a esos propósitos (Estrada et al., 2020). Siempre bajo el entendido de que la responsabilidad principal y mayor frente a la implementación, le corresponde al Gobierno, como lo estipula el propio Acuerdo.

La política de simulación se extendió también a este campo. Tal y como en otros aspectos, ante la imposibilidad de desconocer lo convenido, entre otras cosas porque hay desarrollos legales que le dan sustento, se optó por un formato que mostraba una institucionalidad activa funcionando. Lo que el Gobierno mostró como realizaciones de la implementación, en muchas ocasiones obligado por las circunstancias (y también por las presiones), fue la realización de reuniones; en su inmensa mayoría apenas de trámite

administrativo formal, con intermitencias irregulares y alcances muy diferenciados, y sin mayores consecuencias para la implementación. En este aspecto, la política de simulación fue política de *oídos sordos*.

El caso de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) fue suficientemente ilustrativo y constituyó un referente que se reprodujo incluso con mayor precariedad en otras instancias del Acuerdo. A la realización muy irregular de sus reuniones, se agregó la inasistencia permanente –mientras ocupó el cargo– de la entonces ministra del Interior, Alicia Arango, en su calidad de representante del Gobierno en la CSIVI, incluso cuando se debían abordar temas de su resorte, como en el caso de las *garantías de seguridad*. Ello se complementó, además, con dificultades para concertar el orden del día, la exégesis extrema y acomodada de la normativa que regula el funcionamiento de la instancia, con la consecuencia de limitar sus posibilidades, y la realización material de las reuniones con resultados precarios. Más allá de la preservación de uno de los pocos espacios bipartitos de interlocución, necesarios en todo caso al menos para ventilar temas y preocupaciones, y con muy contadas excepciones (por ejemplo, en materia de acreditaciones de exintegrantes de las FARC-EP), es poco lo que esta instancia tuvo para mostrar en términos de ejecutorias de impulso a la implementación. En la fase final del gobierno, el trabajo fue aún más limitado y frágil.

En la misma dirección, se puede valorar el trabajo del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), sometido a un sistemático desdibujamiento de sus funciones originales. Aunque la instancia se mantuvo formalmente, distó en su accionar de lo preceptuado en el Acuerdo y la normatividad que lo regula. Asuntos tan sensibles como la formulación de la llamada *Hoja de ruta de la reincorporación social y económica*, fueron definidos unilateralmente buscando alinear el proceso a la estrategia del DDR. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) tuvo que ser convocada por presiones sociales y de la propia JEP, pero más allá de esa

circunstancia no se pudo ni siquiera concretar el propósito para el cual fue concebida: “el diseño y [...] seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata este acuerdo que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”(en lo esencial se trata del desmonte del paramilitarismo). Un análisis similar se podría extender a la totalidad de las instancias propias del Acuerdo; escapa a los objetivos de este texto (Estrada et al., 2020).

El desconocimiento del enfoque étnico y de género

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

En el caso del enfoque de género hubo un evidente interés por presentar ejecutorias, con las que, según el Gobierno, se habrían atendido las disposiciones del Acuerdo en esa materia. El seguimiento riguroso a las estrategias, programas y cifras gubernamentales evidencia que mucho de ello no correspondió al Acuerdo de Paz ni a los indicadores del Plan Marco de implementación; con lo cual no fue constatable –que más allá de las narrativas– se estuviera frente a un proceso de transversalización del enfoque de género según lo convenido en La Habana. A lo anterior se agregó una simplificación conceptual del enfoque (sustentada en una lectura binaria), que es conducente a que las diversidades sexuales prácticamente desaparecieron del lenguaje y de la política gubernamental. No hubo agenda alguna para la población LGTBI, derivada de las disposiciones del Acuerdo. No se advirtió, por otra parte, 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. En ese aspecto, debe señalarse el desaprovechamiento de la “Instancia especial de mujeres para el enfoque de género en la paz”, concebida en el Acuerdo para promover la participación e impulsar la transversalización del enfoque (Cardoza y Velandia, 2020; Cardoza y Sandoval, 2021).

La situación del enfoque étnico resultó aún más precaria. Las propias fuentes institucionales, especialmente la CGR, hablaron de un bajo o nulo nivel de cumplimiento en los diferentes puntos del Acuerdo con los pueblos étnicos, incluso, advirtieron sobre la inconsistencia en las cifras y la ausencia de acuerdos técnicos para la implementación. En general, son constatables el rezago de las acciones institucionales, las deficiencias en la garantía de salvaguarda del derecho a la consulta previa, así como vacíos notables en la transparencia y el acceso a la información. En los informes gubernamentales se dieron por cumplidos indicadores del PMI, especialmente en aspectos concernientes a la participación de los pueblos étnicos en los desarrollos normativos o los acondicionamientos institucionales relacionados con la implementación del Acuerdo. La realidad muestra que tales desarrollos o acondicionamientos, cuando se dieron, no contaron con procesos consultivos o de concertación. La transversalización del enfoque, que no se limita al capítulo étnico del acuerdo, es evidentemente otro de los propósitos pospuestos del Acuerdo de Paz. También en este caso se está frente a una política gubernamental que no se abrió a la contribución del Acuerdo de Paz a la superación de la deuda histórica con los pueblos étnicos (Naranjo, 2020; Vargas, 2021).

El tratamiento hostil a Cuba, el garante de la paz

Según las disposiciones del Acuerdo de Paz, el proceso de implementación cuenta con dos garantes, Cuba y Noruega. Estos países han venido desempeñando a cabalidad esa función, ajustándose a lo que le corresponde a todo garante: velar porque lo acordado

concuere con lo implementado y—en el caso de que se presenten diferencias entre las partes— contribuir a buscar fórmulas para que estas sean superadas en la instancia de la CSIVI, bajo un principio de imparcialidad.

En el caso de Cuba, es conocida la política, desarrollada por décadas, de contribuir a la paz de Colombia (Castro, 2008). Desde la década de 1980 son constatables diferentes momentos en los que a pedido del Gobierno colombiano, se ha actuado para superar momentos difíciles derivados de la dinámica de la confrontación de fuerzas rebeldes contra el Estado. El Acuerdo de Paz con las FARC-EP fue posible gracias a los buenos oficios de Cuba. Delegados especiales del Gobierno de ese país, contribuyeron en su momento a que se desarrollara la fase discreta o exploratoria entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, que condujo a que el 26 de agosto de 2012 se firmara en La Habana el acuerdo de agenda de conversaciones. El proceso de paz con las FARC-EP se adelantó en territorio cubano y contó con todas las condiciones necesarias brindadas por el Gobierno de Cuba para que pudiera llegar a feliz término. Firmado el Acuerdo de Paz, el 24 de noviembre de 2016, Cuba, a petición del gobierno de Santos, asumió el rol de garante de la implementación y ha venido cumpliendo ese papel de manera impecable, como ya se dijo (Estrada, 2020b). Esa posición del Gobierno cubano merece el reconocimiento y el agradecimiento de la sociedad colombiana.

El gobierno de Duque tuvo que aceptar la condición de garante de Cuba, pese a que el proyecto político de derecha que lo inspiraba, consideraba que ese país lideraba junto con Venezuela, una estrategia de expansión del *castrochavismo* en la Región y veía, según se ha expuesto en este texto, el Acuerdo de Paz como una extensión de esa estrategia.

La situación generada por el atentado del ELN contra la Escuela de Policía General Santander el 17 de enero de 2019, además de conducir a la ruptura unilateral de las conversaciones con esa guerrilla, le sirvió de argumento para desarrollar una política inamistosa

y hostil contra el Gobierno de Cuba, que se concretó con la labor de zapa adelantada ante el Gobierno de los Estados Unidos por el entonces Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos, para incluir a Cuba en la lista arbitraria de países que no cooperan en la lucha contra el terrorismo, elaborada por la potencia imperial (Estrada, 2022a)⁷. El 13 de marzo de 2020, el señor Ceballos informó a la opinión pública –con inusitado regocijo– sobre la inclusión de Cuba en la señalada lista, afirmando que tal decisión representaba, a su juicio, un espaldarazo del gobierno Trump a la política de gobierno del presidente Duque, a sabiendas de que tal *gestión* conllevaba consecuencias para el Gobierno cubano y para la población de la isla (*El Tiempo*, 2020c)⁸.

Esa primera decisión de los Estados Unidos fue seguida por la inclusión de Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo. A la *gestión* del gobierno de Duque se le agregaba el apoyo de Cuba al régimen de Maduro, cuyo gobierno era señalado por la potencia imperial, de crear un “un ambiente permisivo para que los terroristas internacionales vivan y prosperen dentro de Venezuela”⁹. De esa manera, quedó en evidencia que en realidad se estaba frente al desarrollo de uno de los componentes de la política exterior de los Estados Unidos para enfrentar la *tríada del mal*, que

⁷ El argumento presentado por el Gobierno colombiano consistía en la negativa de Cuba a la petición de extradición de los miembros de la Delegación de Paz del ELN que se encontraban en La Habana. El Gobierno de Colombia pretendía que Cuba desconociera los protocolos acordados con el ELN para el evento de una ruptura de los diálogos y violara normas vigentes del derecho internacional sobre la materia. Debe señalarse que la postura cubana de respetar los protocolos fue respaldada por Noruega, el otro Garante del proceso con el ELN y por sectores de la comunidad internacional. En esta parte del texto me apoyo en Jairo Estrada Álvarez (2022a).

⁸ Tras conocer la noticia, Ceballos afirmó textualmente: “En este momento, hay un espaldarazo del Gobierno de los Estados Unidos al Gobierno de Colombia y a la insistente solicitud del presidente Iván Duque y la Cancillería que estas personas sean entregadas a la justicia colombiana” (se refiere a los miembros de la Delegación del ELN).

⁹ Ese argumento también se ha caído por su propio peso si se considera que entre tanto el gobierno de Biden –desde hace meses– ha iniciado acercamientos con el gobierno de Venezuela, de conocimiento público, variando su política frente a ese país.

además de a Cuba y Venezuela, incluye a Nicaragua. Toda esa trama, junto con los intentos de socavar y derrocar a esos gobiernos, ha quedado muy bien documentada en el libro del exasesor para la seguridad nacional John Bolton, *La habitación en la que sucedió* (Bolton, 2020).

La inclusión de Cuba en la señalada lista se inscribió dentro del propósito de arcejar el infame bloqueo económico que, según estimaciones del Gobierno de la isla ha tenido, en sus más de sesenta años de aplicación y hasta diciembre de 2020, un costo de 147 853 millones de dólares (Blanco y Carmenate, 2021). Con el propósito de concitar mayores apoyos de los sectores más extremistas del derecha Partido Republicano y de la mafia cubano-americana con fuerte influencia en el voto del estado de Florida, Trump ya había expedido 243 medidas adicionales para acentuar el bloqueo económico, institucionalizado en el ordenamiento estadounidense por cuenta de la Ley Torricelli (1992) y de la Ley Helms-Borton (1996).

A todas esas disposiciones, por efecto de la inclusión de Cuba en la *lista de países patrocinadores del terrorismo*, se agregaba ahora la pretensión de cerrar cualquier posibilidad de financiamiento en el mercado mundial con la aspiración de acrecentar las carencias y dificultar aún más el acceso de la sociedad cubana a recursos básicos y sembrar, así, el descontento social para minar la legitimidad del Gobierno. Tal y como ha ocurrido –fallidamente– desde el 6 de abril de 1960, cuando el Subsecretario Asistente para Asuntos Interamericanos, Lester D. Mallory, fijó como estrategia de lucha contra la Revolución Cubana “privar al país de recursos materiales y financieros para generar y lograr la rendición por hambre, sufrimiento y desesperación” (Arias, 2021).

Es claro, por tanto, que la insistencia del gobierno de Duque en la extradición de los integrantes de la Delegación de paz del ELN, además de una acción inamistosa, desobligante y perversa frente a un gobierno que por décadas ha manifestado y demostrado su compromiso con la paz de Colombia, se sumaba a la estrategia de los Estados Unidos y de la derecha transnacional de consolidar sus

posiciones geopolíticas y de enfrentar la amenaza derivada de la presunta expansión del *castrochavismo* en la región.

Deben mencionarse otros dos hechos que demuestran la orquestación continua de una política del Gobierno derechista colombiano contra Cuba, que apuntaban a reforzar la malévolas tesis de su presunto patrocinio al terrorismo. Me refiero, en primer lugar, al tratamiento dado a la información suministrada por la Embajada de Cuba (sin poder verificar) sobre un posible atentado en Bogotá por parte del Frente Oriental de Guerra del ELN. El 11 de febrero de 2021, el gobierno de Duque transmitió:

[...] a Cuba la petición del Estado colombiano de información precisa sobre posibles hechos, datos o condiciones de tiempo, modo o lugar que pudiera conocer el Gobierno cubano acerca de la alerta que han transmitido en relación con un posible ataque terrorista del ELN en Bogotá. (Deutsche Welle, 2021)

Aquí se deja entrever que la delegación diplomática cubana tenía conocimiento detallado de los presuntos hechos, haciéndola cómplice de ellos. La entonces canciller colombiana, Claudia Blum, fue más allá al asegurar que los miembros del Comando Central del ELN que se encontraban en Cuba “son responsables de la ejecución de directrices emitidas por la dirección nacional del ELN” (Deutsche Welle, 2021). La guerrilla, por su parte, aclaró, “que la información que recibió la embajada de Cuba en Bogotá no hace parte de los planes militares del ELN” (Deutsche Welle, 2021). Decantados esos hechos, se puede afirmar que muy probablemente se estaba frente a una operación urdida desde los servicios de inteligencia y el Gobierno colombiano, con el fin de producir un entrampamiento que comprometiese al garante del proceso de paz.

Esta afirmación que pudiera parecer exagerada y presa de *teorías conspirativas*, adquiere mayor peso cuando se consideran, en segundo lugar, las revelaciones de la revista colombiana *Raya*, que dejaron en evidencia que durante el gobierno de Iván Duque

se adelantaron operaciones conjuntas encubiertas entre los órganos de inteligencia colombianos y estadounidenses para espiar a la delegación diplomática cubana en Colombia y para urdir planes y acciones de guerra sucia contra Cuba, al mejor estilo de los tiempos de la Guerra Fría (Bolaños, 2022). Según los documentos secretos analizados por *Raya*, se llegó al extremo de sembrar falsas pruebas en el ordenador de un comandante del ELN para presentar a funcionarios de la embajada cubana como supuestos espías y agitadores subversivos, responsables de la revuelta social que se desató en Colombia tras el paro nacional del 28 de abril de 2021 (*El Tiempo*, 2021c). Sin duda, historias delirantes.

Además del insólito trato a la relación diplomática con Cuba, Garante de más de un proceso de paz, se pusieron de manifiesto acciones sistemáticas de espionaje y entrapamiento inscritas dentro de una estrategia general para vincular al Gobierno cubano con actividades de patrocinio al terrorismo. La investigación publicada por *Raya* mostró que esas labores de inteligencia nunca pudieron cumplir sus objetivos ni presentar evidencias ajustadas a la realidad.

Durante el gobierno de Duque se apreció la absurda dualidad de Cuba, por un lado, garante de la paz y, al mismo tiempo, patrocinador del terrorismo internacional. Entre tanto, el Gobierno progresista a través del presidente Gustavo Petro y de otros altos funcionarios, sectores del Congreso de la República, intelectuales, iglesias y numerosas voces de la comunidad internacional han llamado a excluir a Cuba de la lista elaborada por los Estados Unidos y a superar esa injusta situación que afecta al conjunto de la sociedad cubana (Cancillería, 2022).

La situación del componente internacional de verificación

El componente internacional de la verificación (Punto 6.3), aunque logró sostenerse e incluso fortalecerse en algunos aspectos, se vio 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.

Hay dos instituciones internacionales de la mayor importancia en el propósito de seguimiento a la implementación y de la formulación de recomendaciones para el direccionamiento de la acción gubernamental, derivadas del sistema de Naciones Unidas. Una, surgida a petición de las partes hecha al Consejo de Seguridad por intermedio del secretario general: la Misión Política de Verificación; la otra, la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ambas con mandatos precisos, definidos en el propio Acuerdo de Paz, en los puntos 6.3.3. y 6.3.4 respectivamente.

En el contexto de una política de simulación y de *hacer trizas* el Acuerdo, como se ha venido exponiendo en este texto, los informes y la acción política de estas instancias adquieren el mayor significado. Por una parte, constituyen un freno de facto frente a las pretensiones de desconocimiento del Acuerdo; al mismo tiempo contribuyen a llamar la atención sobre tópicos sensibles de la implementación y sobre la necesaria puesta en marcha de medidas por parte del Gobierno.

Aunque se comprende que la Misión de Verificación es una institución neutral de carácter político-diplomático, de la cual se esperan lecturas ponderadas sobre el estado de la implementación, la preocupante tendencia que exhibió el proceso (crítica y de precariedad), demandaba mayor contundencia en la valoración de la acción gubernamental frente a las obligaciones derivadas del Acuerdo. Pero esto no fue lo que pasó; sin embargo, no se desconoció la importancia de los pronunciamientos que, vistos en conjunto, fueron útiles para la preservación del Acuerdo y para contrarrestar tendencias de la política gubernamental. La presión del Gobierno para que la política de estabilización *Paz con legalidad* fuera aceptada (sin serlo) como la política de implementación del Acuerdo fue mayúscula; el acomodamiento indebido de apartes de las valoraciones de la ONU a un reconocimiento de éxito de

la política gubernamental fue reiterado en un inusual uso político de los documentos y declaraciones de esa organización. Aunque el mandato de la Misión no compromete la verificación de todo el Acuerdo (Punto 6.3.3.) debe reconocerse su esfuerzo por cumplirlo atendiendo la perspectiva de integralidad de la implementación. La labor de la Misión se complejizó aún más a partir de 2021 dada la solicitud de extender el mandato a la verificación de las sanciones de la JEP.

Los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han producido reiterados malestares en los gobiernos, aun antes del inicio de la implementación del Acuerdo de Paz, dadas sus posturas críticas y de compromiso a fondo con la defensa de los derechos humanos. La opinión pública tuvo conocimiento de las pretensiones (y presiones) del gobierno de Duque hasta el momento de renovar el mandato el 30 de octubre de 2019, tras meses de negociaciones, en las que incluso se llegó a poner en entredicho la continuidad del mandato de la Oficina en Colombia. Se habló incluso de condicionamientos. Asimismo, fue reiterado el cuestionamiento público a los informes presentados por la Oficina, incluido el “capítulo especial en relación con la implementación de los acuerdos en materia de derechos humanos”.

Por otra parte, el gobierno de Duque inició y consolidó el desmonte de un componente importante del sistema de verificación: los Notables. Sin explicación alguna, decidió de manera unilateral desconocer esta instancia, cuyo mandato también fue estipulado de manera precisa en el Acuerdo (Punto 6.3.2.), y que encontró conformada por los expresidentes Pepe Mujica y Felipe González al inicio del periodo gubernamental; mantuvo sí, la Secretaría Técnica conformada por el Cinep/Cerac para el apoyo a los Notables. Se exhibió de esa manera una situación extraña: hubo Secretaría Técnica para apoyar a los Notables, pero no hubo instancia de Notables.

A lo anterior se adiciona el congelamiento del componente de acompañamiento internacional (Punto 6.4.2.), con lo cual se desconoció toda la potencialidad derivada del trabajo mancomunado de la institucionalidad internacional (Estados, organismos multilaterales, organizaciones sociales y no gubernamentales). Más bien se optó por relacionamientos directos al antojo y conveniencia, que no necesariamente responden a los propósitos de la implementación del Acuerdo de Paz, así este sea usado sobre todo en la búsqueda de recursos.

La individualización de la reincorporación

En medio de la minimización de los problemas de la reincorporación y de la maximización de las ejecutorias del Gobierno en esa materia, se observó una tendencia del proceso distante de los diseños pactados por las partes en La Habana y en la que se advirtió un reforzamiento del enfoque predominante hasta la firma del Acuerdo de la Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR). También en este caso, la simulación adquirió cuerpo.

Además del símil fabricado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) entre el estado de la reincorporación y la vida en una *isla de la fantasía*, se conocieron declaraciones del expresidente Santos y de los exnegociadores Humberto de La Calle y Sergio Jaramillo con reconocimientos a la política de reincorporación del gobierno de Iván Duque (Neira, 2020d)¹⁰. Solo lecturas limitadas y parciales sobre la reincorporación permiten aseveraciones de ese tipo. En efecto, en lo que concierne a asuntos básicos tales como la provisión de condiciones para la continuidad de hecho de los ETCR tras su terminación formal o el mantenimiento de la renta básica y de las obligaciones de

¹⁰ Sergio Jaramillo afirmó: “Yo creo que el gobierno Duque ha abordado la reincorporación con seriedad. En algunos puntos ha ido incluso más allá de lo que estaba acordado, prolongando la vida de los ETCR, por ejemplo [...]”.

aseguramiento social (salud y pensiones), la *ruta educativa*, entre otros, es decir, lo referido a aspectos puntuales (y limitados) de la reincorporación individual (incluidos casos proyectos productivos) es cierto que el gobierno de Duque cumplió con lo obligado. Incluso, concibió y puso en marcha una *hoja de ruta* de la reincorporación, que se desvió 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 DDR (Estrada, 2020c).

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 en 2021 se expresaba en 93 Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), frente a la cual no había prácticamente respuesta alguna por parte del Estado. La población de firmantes directos del Acuerdo que habitaban los ETCR se estimaba, en 2021, en 2893, un 30 % aproximadamente del total de la población exguerrillera. A esa población debe reconocérsele que el proceso de reincorporación no registró un mayor nivel de precariedad gracias a una mezcla de tozudez y sacrificio. El acceso a la tierra, el diseño y puesta en marcha de los proyectos productivos, las soluciones de vivienda, entre otros, se encontraron con el *santanderismo* hirsuto, la precariedad de la institucionalidad estatal y las inercias de sectores del funcionariado público. De tal manera, que lo que hay de reincorporación colectiva es más el producto del esfuerzo propio, con apoyos focalizados de la cooperación internacional, que de una acción gubernamental eficiente y ajustada a las disposiciones del Acuerdo. La gran mayoría de los planes específicos de la reincorporación socioeconómica quedaron engavetados o en formulaciones preliminares.

Junto a esas realidades específicas de la reincorporación, se encuentran los ya señalados problemas del exterminio en curso contra quienes integraron la fuerza guerrillera, los casos en ascenso de desplazamiento forzado (calificados por el gobierno de Duque como *traslados*), a lo cual se agregan las amenazas y la persistente

estigmatización, estimulada desde la presidencia de la república hacia abajo.

El cinismo parece ser un sustantivo más apropiado que la simulación al momento de aproximar una valoración de la acción gubernamental del cuatrienio de Duque frente a la reincorporación integral. Tal y como ocurre con la implementación en su conjunto, también en este caso se está frente a la necesidad urgente de reconducir el proceso hacia la senda trazada por el Acuerdo de Paz.

Impactos del incumplimiento y la no implementación

Los otros componentes de la conjunción 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 contrafactuales (¿qué hubiera sucedido si el Acuerdo se hubiera implementado integralmente?), la no implementación o la implementación parcial o distorsionada, o la simulación de la implementación, producen efectos que vistos en conjunto no solo han aplazado, sino que han incidido sobre las condiciones de posibilidad para desatar los efectos transformadores del Acuerdo de Paz. La implementación precaria de la Reforma Rural Integral ha impedido las transformaciones que se esperaba que el Acuerdo desatara; lo mismo se podría predicar respecto de las disposiciones de los demás puntos del Acuerdo. Los eventos a mencionar comprenderían un muy extenso listado. Y debe considerarse, además, que no se está frente a asuntos menores. Aunque no se trata de grandes transformaciones sociales, sí se está frente a un potencial reformista y modernizador del orden social vigente en diversos ámbitos.

En ese sentido, en principio se trata de responder a la pregunta sobre la responsabilidad –sobre todo ética y política– que se deriva del haber obstruido o de la omisión de actos por parte del Gobierno, cuando ha sido el propio Estado (o el Gobierno en su representación) quien se comprometió con el Acuerdo de Paz. A lo cual se adiciona que su política general, en lugar de reforzar las condiciones para la regulación política de la conflictividad social, acentuó la confrontación en diversos ámbitos y niveles, minando en perspectiva las posibilidades de la construcción de la paz.

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 integral del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Y en eso, le cabe al gobierno de Iván Duque la mayor responsabilidad. Desde luego, bajo el entendido de que un Gobierno es expresión de la configuración específica, en un momento determinado, de las relaciones de fuerza y de poder, que se encuentran organizadas institucionalmente. En este caso, con el gobierno de Duque, se trató del mandato que ha reflejado de mejor manera las resistencias sistémicas contra cualquier atisbo de reforma que se considera pueda afectar las condiciones históricas de la Constitución y la reproducción del orden social existente¹¹.

Sería ingenuo haber esperado que un gobierno con el talante del de Duque se hubiera comprometido con la implementación cabal

¹¹ Que tales resistencias no proceden exclusivamente de gobiernos lo demuestra el entrapamiento al proceso de paz con las FARC-EP y a los exintegrantes de la Delegación de Paz en La Habana, Iván Márquez y Jesús Santrich, orquestado por la Fiscalía de Néstor Humberto Martínez y la DEA, y amplificado por los medios de comunicación, por cuenta del cual se pretendía involucrar además a funcionarios del más alto nivel del gobierno de Santos, incluido el entonces vicepresidente, Óscar Naranjo. En ese caso, se trató de una conspiración transnacional, que logró ser desvelada gracias a una juiciosa investigación periodística adelantada por Edison Bolaños de *El Espectador*. Sin duda, esa conspiración varió la trayectoria del proceso de implementación, con implicaciones que trascienden los hechos inmediatos.

de Acuerdo de Paz. La política por la que tuvo que optar, que se ha tratado de exponer en esta parte del libro, representa más que fortaleza y convicción casi fanática por un proyecto político retardatario, el miedo porque el potencial reformista y transformador del Acuerdo –de desatarse– pudiera romper (o cuando menos agrietar) los muros que han mantenido repesada la forma histórica de la dominación de clase que aún continúa prevaleciendo.

Este capítulo no ha 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 política 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 ha propuesto, pues de lo que se ha tratado básicamente es de poner al desnudo el despliegue de la política gubernamental de la *Paz con legalidad*, que imperó durante el cuatrienio 2018-2022¹².

En su versión original, este texto se nutrió de intercambios realizados con el equipo de investigadores e investigadoras del Centro de Pensamiento y Diálogo Político en el segundo semestre de 2020; fue publicado en 2021 con el título “Elementos para la caracterización de la “paz con legalidad”, como capítulo del libro *La “paz con legalidad” al desnudo. Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las FARC-EP*. Bogotá: CEPDIPO, Gentes del Común. El texto ha sido corregido y actualizado.

¹² La visión gubernamental, radicalmente opuesta a lo desarrollado en este capítulo, se encuentra en Duque Márquez y Archila Peñalosa (2021).

Condiciones de la implementación al final del gobierno de Iván Duque

Al finalizar el gobierno de Iván Duque, se comprobó lo que era previsible desde que se firmó el acuerdo entre las FARC-EP y el Estado colombiano el 24 de noviembre de 2016: su materialización estuvo atravesada por una intensa disputa, que lo llevó por un camino en el que, por una parte, se observaron distorsiones frente a su diseño original, modificaciones unilaterales, cumplimientos parciales, incumplimientos, simulaciones, y una marcada tendencia a la consumación de la perfidia –expresada en la pretensión de hacerlo trizas– en algunos de sus componentes principales. Y por la otra, al mismo tiempo, algunos logros significativos, pero limitados junto con una mayor aprehensión social que lo fue llevando a ser incorporado en las aspiraciones de amplios sectores de la sociedad colombiana, particularmente de aquellos que se expresaron en la rebelión social que se vivió en Colombia tras el paro nacional del 28 de abril de 2021.

En todo caso, debe afirmarse que –vistos de conjunto y en su integralidad– la mayoría de los propósitos y disposiciones principales democratizadores y transformadores de la realidad social contenidas en el Acuerdo pueden considerarse aplazados o pospuestos. Sin dejar de lado los poco perceptibles (y madurados)

efectos políticos y culturales asociados con la indiscutible redefinición del campo político y el realinderamiento de los proyectos (políticos) de sociedad ya elaborados o en trance de formulación, que se encuentran en un *momentum* histórico en el que no se advierte todavía una trayectoria consolidada del proceso político y social en el mediano y largo plazo.

Aunque los resultados del plebiscito del 2 octubre de 2016 ya habían advertido sobre algunas de las resistencias sistémicas frente a la materialización de la solución política con las FARC-EP, lideradas por las expresiones políticas guerrilleras de las clases dominantes y sectores de los gremios del capital, tras la refrendación del Acuerdo renegociado por parte del Congreso de la República en noviembre de 2016 y la declarada constitucionalidad de ese acto por el tribunal constitucional, se desplegaron con razón expectativas acerca del inicio del proceso de implementación.

Tales expectativas fueron mayores luego de observarse las marchas guerrilleras desde sus antiguos campamentos (en los que se lograba una presencia territorial en cerca de 380 municipios) hacia las 27 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). De esa manera, se consumó por parte de las FARC-EP el desmonte de su despliegue estratégico político-militar, iniciado con el acuerdo de dejación de armas de junio de 2016, así la dejación terminara materialmente meses después, el 15 de agosto de 2017, como se había convenido, en un lapso por cierto en extremo corto y acelerado si se compara con otras experiencias internacionales.

Terminado el cuatrienio presidencial 2018-2022, debe reconocerse que primaron más las expectativas sembradas por la firma del Acuerdo, considerando el arco histórico de democratización que este podría abrir, que la valoración de las condiciones histórico-concretas con que se encontraría el proceso de implementación, las cuales además del examen de la correlación social y política de fuerzas en el orden nacional-estatal y en la dimensión geopolítica, también incluyen el papel de los hechos contingentes.

Este capítulo tiene el propósito principal de ofrecer un análisis de las tendencias de la implementación hacia el final del gobierno de Iván Duque, para lo cual se han identificado factores considerados relevantes que pueden contribuir a un entendimiento más complejo de la situación del proceso terminado el cuatrienio presidencial, de los conflictos y contradicciones que lo atravesaban, así como de las trayectorias de salida que se encontraban en disputa.

Se han tomado como punto de partida las previsiones para lograr su cumplimiento, señalando los límites asociados con una marcada tendencia a su *juridización* y la presencia de una (continua) renegociación *de facto* de lo acordado, y mostrando que el Acuerdo y su implementación se encontraron en medio de un campo político en intensa disputa, en el que –durante el gobierno de Iván Duque– se observó un severo deterioro de las condiciones de su materialización, el cual se acompañó de la persistencia de la violencia, de la continuidad de la guerra y de la pretensión de retorno y remozamiento de la política de la *seguridad democrática*. Una atención particular se brinda a afectaciones a la verdad y la justicia para terminar el conflicto, así como al papel del factor internacional. En igual sentido, se consideran los impactos derivados de la pandemia del covid-19.

La perspectiva de análisis se amplía con el abordaje de acontecimientos políticos y sociales condensados en el paro, la rebelión social y en la elección presidencial del 19 de junio de 2022, que tuvo un significado especial en la medida que advirtió una reconfiguración del campo político y de fuerzas en contienda, que parece darle nuevas posibilidades al Acuerdo y la implementación; de igual manera, ocurre con la incorporación de valoraciones preliminares acerca del rol de la parte exguerrillera contratante del Acuerdo. Finalmente, se plantea la necesidad de una actualización de lo convenido en La Habana a fin de que –sin afectar los contenidos y disposiciones ya pactadas– se permita recuperar para la sociedad colombiana el bien común en que, entre tanto, devino el Acuerdo de Paz (afectado por su estado crítico y precario) y lo erija como

componente esencial de una nueva política de Estado encauzada al logro de la paz completa o integral.

Las provisiones del Acuerdo para lograr su cumplimiento

La guerrilla que firmó el Acuerdo de Paz sabía que existía una tendencia histórica de parte de las clases dominantes a incumplir lo que pactaba. En efecto, los acuerdos alcanzados al calor de las luchas sociales y populares registraban un acumulado incontable de incumplimientos estatales de alcance nacional y local, a los que se sumaban las promesas no materializadas de la Constitución de 1991, especialmente en el orden de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la población. Por tanto, no podían dejar de considerarse escenarios del incumplimiento. Nadie firma un acuerdo de paz a la espera anticipada de su incumplimiento por cuenta de una de las partes contratantes.

En atención a ello, en el propio Acuerdo el proceso de implementación fue discernido con fundamento en dos supuestos: a) debía ser provisto con los mayores cerrojos jurídicos posibles, que impidieran una reversión fácil y expedita de lo acordado; b) debía concretar compromisos de gobierno decantados hacia obligaciones de Estado en términos de procesos de planeación y políticas públicas verificables.

A lo anterior se agrega, por un lado, el principio universal de toda negociación y acuerdo: *pacta sunt servanda* (los acuerdos son para cumplirlos), que da cuenta de la buena fe y de la disposición de las partes firmantes. Y, por el otro, el hecho de contar con unos Garantes (Cuba y Noruega) y de incluir un sistema de verificación internacional (Notables, Verificación de la ONU, entre otros). Todo lo expuesto, bajo el entendido de que la implementación se encuentra inmersa en la persistencia y continuidad del conflicto social y de clase y, en consecuencia, que se trata de un campo en disputa en el que los vectores o las trayectorias de salida están en

función de las configuraciones específicas asumidas por las fuerzas en contienda, por las luchas sociales y de clase.

La realidad muestra que las previsiones adoptadas para garantizar la implementación no se presentaron según lo previsto inicialmente. Aunque se expidió el acto legislativo 01 de 2017 mediante el cual se produjo el llamado blindaje jurídico del Acuerdo, que obliga a los tres gobiernos de turno posteriores al inicio de la implementación (art. 2º), debe afirmarse que las disposiciones allí contenidas por vía de la interpretación –el *margen de apreciación*– permitieron que haya desarrollos que afirmándose dar cuenta del espíritu y propósitos del Acuerdo, se hayan ajustado más bien y subordinado a las políticas del respectivo gobierno, como en efecto ha ocurrido, desatendiendo los alcances de la jurisprudencia constitucional sobre la materia (C-630 de 2017).

Lo cual se ha traducido en concreto en que en nombre de la implementación se han llevado a cabo ejecutorias que no necesariamente correspondan a él, como se evidenció durante el gobierno de Duque, con su particular interpretación (y simplificación) del Acuerdo a través de la política de estabilización *Paz con legalidad* que fue presentada como la política de implementación de ese Gobierno. Por otra parte, la existente protección constitucional no conlleva su *justiciabilidad*; los instrumentos que brinda en el orden jurídico, habiendo algunos, son más que insuficientes para exigir a través del aparato de justicia que lo incumplido se cumpla o que lo distorsionado se ajuste de manera estricta a lo pactado.

Las disposiciones respecto de la asimilación del Acuerdo al lenguaje de la planeación y las políticas tienen un alcance similar. El Plan Marco de Implementación, cuyo diseño y aprobación por parte de la CSIVI estaban previstos dentro de los cuatro meses siguientes a la puesta en marcha de esa instancia, se sancionó con más de un año de retraso en marzo de 2018 e incluyó un conjunto de salvedades del componente FARC de la CSIVI, que mostraban desde el inicio la inconformidad de la organización política en la que se había convertido la extinta guerrilla frente a diversos

asuntos de la implementación y especialmente respecto a los temas del costeo y la financiación.

A lo anterior se agregó, por un lado, que al no haber PMI no se pudo ajustar el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Santos a los requerimientos de la implementación para lo que quedaba de su mandato presidencial; y por el otro, que ya en el gobierno de Duque –luego de numerosas advertencias y denuncias– se diseñara un capítulo específico de la implementación a incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo, que en sentido estricto no correspondió a los requerimientos técnicos y de contenido exigidos por el Acuerdo, como se expuso en el capítulo II de este libro. El diseño de ese capítulo se fundamentó en lo dispuesto por el Acto Legislativo 01 de 2016, pues –por efecto de los incumplimientos gubernamentales– no se produjo la reforma de la ley orgánica de la planeación (Ley 152 de 1994), con la que se buscaban los ajustes normativos e institucionales necesarios para la adecuada formulación del capítulo específico. En consideración a lo señalado, la fuerza normativa y vinculante que se esperaba del capítulo específico de la implementación se vio severamente menguada, así en el PND del gobierno de Duque se introdujera –en respuesta a demandas del componente FARC de la CSIVI, de movimientos sociales y de sectores parlamentarios– el *trazador presupuestal para la paz* (Ley 1955 de 2109, Art. 220).

Los límites de la *juridización* y la *renegociación de facto*

Lo anterior puso en evidencia que la simple firma del Acuerdo y el compromiso formal de cumplimiento no fueron suficientes para que lo pactado lograra en efecto materializarse. De paso, se mostraron al mismo tiempo los límites de la *juridización* extrema de un acuerdo que siendo esencialmente político se vio sometido a la definición de un complejo entramado normativo, impuesto por el contexto del proceso de diálogos y negociaciones; aspecto que por

cierto no se ha advertido en esas dimensiones en otras experiencias internacionales y en los acuerdos que se firmaron décadas atrás en nuestro país con otras organizaciones guerrilleras.

El derecho, así como sus rituales y procedimientos, al tiempo que contribuye a *asegurar condiciones favorables*, también puede devenir en trampa o ilusión. Más aún cuando los desarrollos normativos quedan supeditados a las decisiones de terceros, que no participaron directamente del proceso que llevó a la construcción del Acuerdo (el gobierno de turno, el Congreso, la Corte Constitucional). La parte gubernamental firmante se *disolvió* en tres poderes públicos, de los cuales se predica autonomía en sus decisiones. La parte guerrillera firmante, devenida en organización política legal, terminó como simple espectador y reducida al escenario de la denuncia, por cierto, tímida y muy limitada.

La organización guerrillera era conocedora de esos límites; quiso compensarlos forzando el acuerdo sobre el Acto Legislativo 01 de 2016, aprobado antes del cierre de la negociación, con el cual se dispuso el *fast track* (procedimiento expedito) por un año para el trámite de desarrollos legislativos (constitucionales y legales) y se otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la república por seis meses para expedir normas (decretos-leyes) que contribuyeran al desencadenamiento de la implementación. Incluso se pactó una agenda normativa prioritaria como parte de la llamada fase de implementación temprana del Acuerdo (AF, Puntos 6.1.9., 6.1.10., 6.1.11.).

Aunque hubo desarrollos normativos importantes, ni el *fast track* ni las facultades extraordinarias respondieron íntegramente a lo dispuesto por las partes. Muy rápidamente se confirmó algo que siempre se debe recordar, el derecho (las normas) tiene un origen político; si bien dicho origen provenía del Acuerdo de Paz, en la materialización intervinieron terceros. Como resultado de esa intervención, al tiempo que se produjeron normas ajustadas a lo acordado (como en el caso del Acto Legislativo de reincorporación política), se produjeron distorsiones protuberantes (como

en el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz), abiertos incumplimientos (como en el caso de la reforma político-electoral o las circunscripciones especiales territoriales de paz), simplificaciones (como en el caso del Estatuto de la Oposición) o simplemente desconocimientos o silencios (como es el caso del sinnúmero de disposiciones no desarrolladas normativamente).

Más allá del análisis específico de la normativa que se ha producido por efecto del Acuerdo y de las trayectorias asumidas por la planeación y la política pública de la implementación, puede afirmarse que se ha llevado a cabo en diversos ámbitos y niveles una nueva renegociación *de facto* de los acuerdos de La Habana y que en algunos aspectos –como es el ejemplo particular de la JEP– lo que el gobierno de Juna Manuel Santos no logró en la mesa de conversaciones, se impuso en el proceso de implementación, lo cual incluyó también aspectos de la reincorporación de la fuerza insurgente a la vida civil. En tal renegociación no ha participado la parte contratante hoy exguerrillera.

También se ha evidenciado, como ocurre con el ordenamiento jurídico en general –y la experiencia de más de treinta años de la Constitución de 1991 es suficientemente ilustrativa al respecto–, que las normas teniendo una eficacia simbólica pueden carecer de eficacia material. Parte del marco normativo que ha logrado implementarse, ha sido llevado a la condición de inane. El ejemplo de las normas desarrolladas sobre las *garantías de seguridad* (Punto 3.4.) es más que ilustrativo; el gobierno de Duque decidió simplemente desatenderlo o simular que lo aplicaba.

El Acuerdo y su implementación en un campo político en intensa disputa

Lo anterior lleva al discernimiento ya planteado acerca de que la implementación es un campo en disputa, cuya trayectoria se encuentra en buena medida en función de la configuración específica

del campo político comprendido en sentido amplio, no reducido exclusivamente a los espacios institucionales de la organización del poder y la dominación, es decir, incluyendo también en él las luchas, la acción política y la movilización social.

En ese sentido, debe afirmarse que las condiciones de la implementación han estado atravesadas por un nivel de complejidad mayúsculo, que ha afectado sin duda la trayectoria inicialmente esperada. En términos generales, el proceso de implementación se encontró con unas condiciones políticas caracterizadas por altos niveles de conflictividad y de agudización de las contradicciones sociales y de clase, que han llevado incluso al cuestionamiento a fondo del orden social vigente, como se mostró en la rebelión social que se desató tras el paro del 28 de abril de 2021.

Después de iniciado formalmente el proceso, el 24 de noviembre de 2016 y hasta la terminación del gobierno de Santos el 7 de agosto de 2018, hubo desarrollos normativos parciales importantes y algunos alistamientos institucionales, que se centraron en aspectos también parciales del proceso de reincorporación guerrillera. No se apreció simetría entre el interés gubernamental por consolidar el acelerado proceso de dejación de armas, por un lado, y el despliegue del proceso de implementación en términos de la integralidad y sincronía que él demandaba, por el otro. La dejación de armas terminó el 15 de agosto de 2017 sin la materialización de las garantías debidas para la reincorporación en el nivel socioeconómico. Se habilitaron sí –por efecto del acto legislativo 03 de 2107– las condiciones para reincorporación política, especialmente en lo concerniente a la creación de la organización política sucesora de las FARC-EP, el partido de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc), que se concretó en el congreso fundacional celebrado del 28 de agosto al 1º de septiembre de 2017 (CNE, 2017)¹.

¹ Aunque la norma superior constitucional preveía el reconocimiento de pleno de derecho de la personería jurídica del partido constituido, el procedimiento de

La etapa de la implementación que le correspondió al gobierno de Santos se encontró tanto con la férrea oposición de los sectores políticos, económicos y sociales que se habían opuesto al Acuerdo de Paz, articulados en torno a la derecha extrema del uribismo, como con un Gobierno que a medida que se acercaba a su final se tornaba débil y con imposibilidad de garantizar las mayorías parlamentarias requeridas para que el proceso adoptase una configuración con la consistencia y solidez que exigían las disposiciones de la llamada implementación temprana. A esto se agregó la falta de voluntad y decisión política en el nivel presidencial cuando tuvo las condiciones para ello, en aspectos que, sin duda, le pudieran haber dado un mayor impulso al proceso tanto en desarrollos normativos como en la disposición de la institucionalidad gubernamental.

Esta última puso en evidencia los límites de un Estado que se había preparado por décadas para la obtención de una victoria militar que por cierto no llegó; de tal manera que las condiciones de la implementación se encontraron con una institucionalidad adversa a ella, no solo por los rasgos de la ya existente, sino porque el Acuerdo demandaba una institucionalidad nueva, emergente, que fue irrumpiendo con extrema lentitud e incluso con distorsiones de origen. Las visiones contrapuestas que había en la sociedad frente al Acuerdo también tuvieron expresión en el funcionariado público, especialmente en el que por rango no se ocupa de las decisiones gruesas, sino de aquellas que comprometen la acción gubernamental inmediata. El ejemplo de las veintisiete Zonas Veredales Transitorias de Normalización fue más que palpable. Ni una sola de ellas estaba dispuesta con las dotaciones acordadas al momento en el que llegaron a ellas las fuerzas guerrilleras. El incumplimiento en numerosos asuntos fácilmente identificables ha sido un rasgo de este proceso desde el inicio.

otorgamiento formal de tal personería por parte del Consejo Nacional Electoral se prolongó hasta el 31 de octubre de 2017.

La implementación exhibió tempranamente un quiebre de la integralidad y la sincronía que ella exigía y se fue convirtiendo más que en un todo articulado e interrelacionado, en una sumatoria de partes dispersas que fueron asumiendo dinámicas desiguales y diferenciadas, con tendencias a la autonomización en algunos campos. Por ello, es comprobable que a la par que algunos componentes del Acuerdo han tenido mayores desarrollos –como en el caso del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIV-JRNP)–, otros han sido sometidos a la parálisis y al estancamiento o simplemente reposan en los escritorios del Estado.

En el trecho final del gobierno de Santos, el proceso de construcción de la paz y la implementación del Acuerdo sufrieron un entrapamiento con el caso Santrich (dado a conocer en abril de 2018), urdido por el entonces fiscal general de la nación, Néstor Humberto Martínez², junto con agencias estadounidenses en cabeza de la DEA. Tal entrapamiento –documentado en la juiciosa investigación del periodista Edinson Bolaños que se publicó más de un año y medio después (Bolaños, 2020), la cual sigue a la espera de la debida indagación y demanda para el esclarecimiento pleno de la verdad³– tuvo efectos mayores sobre el desenvolvimiento del proceso que se encontraba en curso. Dentro de estos efectos se encontraron el anuncio del retorno al alzamiento armado del exjefe negociador de las FARC-EP en La Habana, Iván Márquez, del propio Jesús Santrich y de otros importantes excomandantes guerrilleros con destacados roles durante la guerra, y la creación por parte de ellos de la organización denominada Segunda

² Existe suficiente evidencia que demuestra la persistente labor de zapa del exfiscal Martínez para generar bloqueos o distorsiones a la implementación del Acuerdo de paz; con cinismo, presuntamente siempre por el bien de la paz y en defensa del ordenamiento constitucional.

³ El caso Santrich, además de pretensión de comprometer a uno de los principales representantes de las FARC-EP en la mesa de conversaciones de La Habana en actividades de narcotráfico con propósitos de extradición a los Estados Unidos, también buscaba involucrar al vicepresidente de la República, Óscar Naranjo y otros funcionarios del Estado. Un caso como mucha turbiedad.

Marquetalia el 29 de agosto de 2019; esta se dio para aducir la “traición del Estado a los acuerdos de paz”, explicada, además del señalado entrampamiento, por los incumplimientos del Estado y por operativos militares desarrollados con mayor intensidad en los meses de junio y julio de 2018 en la región de El Pato, específicamente contra el ETCR de Miravalle en el que se encontraban Iván Márquez y Óscar Montero, *el Paisa*. Aunque el entrampamiento fue reconocido posteriormente por el mismo expresidente Santos y otros altos exfuncionarios de su gobierno, el señalado retorno a las armas fue considerado por ellos y otros sectores que habían acompañado el proceso como una traición al Acuerdo de Paz; tesis a la que se sumaron sectores mayoritarios de la dirección del partido de la Farc.

Más allá de los hechos específicos del caso Santrich, de las personas que se pretendían involucrar directamente y de las valoraciones que de él se puedan derivar, lo cierto es que ese evento puso de presente la existencia de una conspiración contra el Acuerdo de Paz, que bien se inscribe dentro de lo que se pueden definir como las resistencias sistémicas contra los propósitos reformistas y transformadores contenidos en él, en este caso buscando el descrédito de lo acordado y forzando la salida de la escena política y de la implementación de importantes dirigentes exguerrilleros⁴. En toda acción política, incluidas las operaciones encubiertas, es importante hacerse la pregunta acerca de quiénes son los más directos beneficiarios.

La victoria electoral de Iván Duque deterioró con severidad las ya difíciles condiciones de la implementación y permitió consolidar la línea de oposición al Acuerdo que venía desarrollando su partido, el Centro Democrático, desde el inicio del proceso, para el cual

⁴ Solo el tiempo histórico permitirá el debido esclarecimiento de lo ocurrido. El hecho se encuentra atravesado por intereses políticos en diferentes niveles e instancias. Un análisis detallado escapa a los propósitos de este texto. Como en todo proceso de construcción de la verdad, es preciso el ejercicio juicioso y ponderado, la documentación debida y el conocimiento de las voces comprometidas que se puedan escuchar.

lo convenido en La Habana daba cuenta de un pacto de Santos con las FARC-EP sustentado en concesiones innecesarias a una guerrilla que debía haber sido derrotada militarmente. La concreción de la solución política se consideró como una traición de Santos a la política de la *seguridad democrática*, que él había respaldado en su condición de ministro de defensa de Uribe, y con la cual –pese al consenso político y fiscal de las clases dominantes y la intervención de los Estados Unidos a través del Plan Colombia– luego de dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe de intensificación de la guerra no se había logrado el esperado sometimiento guerrillero.

El Acuerdo de Paz fue instrumentalizado burdamente en la campaña electoral de 2018, en la cual se anunció el propósito de hacerlo trizas. Con falacias se logró concitar apoyos electorales en importantes sectores de la población, al presentarle a ella que la paz con las FARC-EP no beneficiaba al país. En la experiencia internacional, en muy contadas ocasiones, se ha desatado una pretensión de bloqueo a la implementación de un acuerdo de paz con los alcances que se han exhibido en el caso colombiano.

La llegada a la presidencia de Iván Duque fue posible gracias a una coalición de partidos liderada por el Centro Democrático, de la que hicieron parte los partidos Conservador, Liberal, la Unidad Nacional, los partidos evangélicos del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (Mira) y Colombia Justa Libres, a la que se agregaron los respaldos de sectores mayoritarios de las iglesias pentecostales, los gremios del capital y los efectos producidos por el voto en blanco promovido por el Partido Verde.

Todas las expresiones políticas de las clases dominantes y de los partidos del establecimiento terminaron unificados en torno al propósito de contener el candidato que aglutinó a sectores democráticos, progresistas, de la llamada izquierda institucional y de los movimientos y organizaciones sociales: Gustavo Petro; para este momento, prevaleció la tesis sobre la amenaza sistémica y *castrochavista* que supuestamente él representaba. A pesar de que su programa político era el propio de un *progresismo moderado*, de

corte social-liberal, dadas las configuraciones del campo político-electoral, era presentado como la llegada del socialismo y del comunismo, reeditando las viejas prácticas de la lógica cultural del anticomunismo, por cierto, remozadas y con plena vigencia en el presente.

El gobierno de Iván Duque y el deterioro severo las condiciones de implementación

Posesionado Iván Duque en la presidencia para el cuatrienio 2018-2022, y luego de un inicio que se movía entre la expectativa y la incertidumbre respecto de la posición esperada de su gobierno frente al Acuerdo de Paz y su implementación, se advirtieron los primeros contornos de lo que sería la acción gubernamental. Para entonces era evidente la imposibilidad material de hacer realidad –en su sentido original– el propósito de hacer trizas el Acuerdo.

Dos razones principales explicaban la situación: a) la presión internacional en diversos niveles e instancias, que –manteniéndose en los términos de la moderación propia del lenguaje diplomático predominante– había reafirmado su apoyo al proceso en curso y destacado la importancia de su continuidad y consolidación; b) el *blindaje jurídico* del Acuerdo, comprendido en el contexto del derecho internacional y desde la obligación de implementación dispuesta por la Corta Constitucional en el Acto Legislativo 01 de 2017. A lo cual se agregaba la, entre tanto, mayor aprehensión social del Acuerdo en sectores significativos de la población, que permitía constatar un mayor respaldo social.

Dadas esas circunstancias, de manera temprana el gobierno de Duque optó, por una parte, por desarrollar un doble discurso frente al Acuerdo de Paz, que en buena medida se mantuvo a lo largo de su mandato: uno, en los foros e instancias internacionales, en los cuales se acercó al lenguaje que la comunidad internacional espera escuchar y con el cual se buscaban réditos políticos y fuentes de

financiación; y otro, en el ámbito nacional, sustentado en ataques sistemáticos de variada intensidad, pero acompañados de una retórica del compromiso con la paz. Por la otra, amparándose en las posibilidades derivadas de la interpretación de la normativa y de la jurisprudencia constitucional, el llamado margen de apreciación o de interpretación, optó por su propia lectura del Acuerdo, consignada en el folleto presidencial *Paz con legalidad*.

La lectura de contraste entre el Acuerdo de Paz y lo contenido en el mencionado folleto da cuenta de una simplificación extrema de los acuerdos de La Habana y de los propósitos con los que el Gobierno anunciaba comprometerse en su implementación. Tal simplificación representó en realidad un nuevo camino en el hacer trizas que anunciaba la campaña electoral, no en el sentido de *destruir completamente*, sino de la otra acepción contemplada por la Real Academia de la Lengua: *hacer pedazos menudos algo*, propósito este que buscó cumplirse a cabalidad. El nombre del Acuerdo fue excluido del lenguaje gubernamental y la política de estabilización *Paz con legalidad* fue presentada como la política de implementación.

El compromiso con la implementación quedó presuntamente sellado con la incorporación en el PND del capítulo específico de la implementación dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2016 (Art. 3°), como ya se dijo. En este caso, el ejercicio de interpretación sesgada fue aún mayor, pues se afirmó que las obligaciones de la implementación se encontraban diseminadas en los diferentes pactos que constituían el PND y respecto de lo concreto del capítulo específico se observó un ajuste antitécnico y por conveniencia a los puntos del Acuerdo.

En la valoración de las condiciones de la implementación esta dimensión posee una importancia cardinal, pues se trata –de manera específica– de la traducción del discurso y las narrativas en definiciones de política pública, en acciones esperadas de Gobierno y en la disposición efectiva de los recursos de presupuesto.

En análisis realizados por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo), se demostró que se puso en marcha una

operación con aparente sofisticación técnica –no identificable a primera vista– con la cual en lo esencial se sentaron las bases para una simulación de la implementación en diferentes niveles y ámbitos, a través de la cual las disposiciones del Acuerdo quedaron en buena medida diluidas en obligaciones constitucionales y legales ya existentes antes de su firma (CSIVI-Farc, 2019c; Cepdipo, 2021). Se presentó como parte de la implementación lo que ya era obligación del Estado; la operación se perfeccionó con la instrumentalización de la figura del “trazador presupuestal para la paz”. Más que a programas y proyectos derivados de las necesidades de la implementación del Acuerdo, en el proceso de presupuestación se indagó en las instituciones del Estado cuáles de sus acciones podían ser imputadas a cada uno de los puntos del Acuerdo con base en rubros globalmente asignados. A eso se terminó reducida la implementación (Cepdipo, 2020b). Con otros puntos de vista y otras formas de análisis de los recursos dispuestos, los informes de la Contraloría General de la República han llegado a conclusiones similares (CGR, 2020).

Más allá de las trayectorias específicas de la implementación, sobre las cuales hay numerosos informes de organismos de control e instituciones especializadas⁵, aquí se trata de ilustrar que en la presidencia de Duque las condiciones políticas de la implementación, vistas desde el nivel gubernamental, sufrieron un deterioro severo, como se expuso en el capítulo anterior. El Acuerdo de Paz y la implementación se enfrentaron a un gobierno adverso a sus propósitos; y para el que lo dispuesto en él no solo era inaceptable, sino que contrariaba y se atravesaba a sus propósitos y prioridades. Se trataba de una anomalía que estaba obligado a lidiar. Y se lidió de manera consecuenta con lo que le era propio de su proyecto político de derecha extrema.

⁵ Me refiero a los informes de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General de la Nación, de la Secretaría Técnica Cinep-Cerac de los Notables y del Instituto Kroc, así como de centros de investigación y organismos no gubernamentales especializados.

Las condiciones de la implementación identificadas al final del gobierno de Santos –con el ya señalado quiebre de la integralidad y sincronía requeridas para preservar un concepto de totalidad–, se intensificaron y profundizaron en los años subsiguientes. El gobierno de Duque registró avances identificables en el desvencijamiento del Acuerdo, reforzando tendencias a la consumación de la perfidia en algunos aspectos, pese a realizaciones menores y dispersas también constatables.

Persistencia de la violencia y continuidad de la guerra

Llevando la consideración de las condiciones políticas a las perspectivas generales de la construcción de una paz estable y duradera, durante el gobierno de Duque se advirtió un franco retroceso. Paz completa, aspiración de sectores importantes de la sociedad colombiana, implicaba implementación integral y sincrónica del Acuerdo de Paz, solución política con el ELN y, entre tanto, también con las otras organizaciones rebeldes, la organización surgida del retorno al alzamiento armado, denominada Segunda Marquetalia, y las llamadas disidencias de las FARC-EP (el Estado Mayor Central), así como el sometimiento concertado a la justicia estatal de las diversas organizaciones criminales vinculadas a las economías ilegales, incluido el desmantelamiento del paramilitarismo.

Escapa a los propósitos de este texto, un análisis detallado de la complejidad que exhibe el cuadro de las organizaciones armadas, unas de naturaleza política rebelde, otra de carácter criminal, incluidas las *zonas grises* (en las que se entrelaza lo uno y lo otro), y sus expresiones territoriales. Los avances logrados en la comprensión de esa complejidad no pueden ser desatendidos y reducidos a los sustantivos de terrorismo y narcotráfico y a una reedición del desconocimiento de la persistencia del conflicto social armado y de expresiones organizadas de la rebelión armada, como ocurrió en cuatrienio de Iván Duque; hacerlo implica condenar a la

sociedad colombiana a una prolongación indefinida de una guerra y con ello a hacer abortar los propósitos de construcción de una paz estable y duradera.

Al finalizar el gobierno de Duque, la persistencia de la violencia estructural y de la violencia política en particular, con tendencias verificables de intensificación y profundización sobre todo en los territorios de la Colombia profunda, era otro de los factores explicativos de las condiciones de la implementación. En efecto, contrario a las expectativas iniciales que frente al Acuerdo tenían las comunidades campesinas, los pueblos étnicos y la población en general que vive en los territorios, la vida en estos lugares, lejos de registrar cambios conducentes a la superación de las condiciones padecidas por décadas, registró un deterioro inobjetable.

El cese unilateral de fuego indefinido decretado por las FARC-EP el 17 de diciembre de 2014, luego el cese bilateral y definitivo de fuego y hostilidades acordado el 23 de junio de 2016 y, posteriormente, la firma del Acuerdo y el inicio de la implementación habían permitido abrir un compás de esperanza. Los hechos de guerra y de violencia decayeron inicialmente de manera abrupta. Había razones e indicadores de inicio para pensar que en efecto las cosas podían cambiar en los territorios, bajo el entendido de que construir paz con enfoque territorial no era una simple deriva del desarme de las FARC-EP.

Empero, el cuadro que se continuó dibujando luego en los territorios mostró el continuo y sistemático asesinato de líderes y lideresas sociales, incluidos aquellos y aquellas de los pueblos étnicos, de defensores y defensoras de derechos humanos, la violación persistente de los derechos humanos, la prolongación de la desaparición forzada, el registro en aumento de las masacres, el recrudecimiento del desplazamiento forzado; a lo cual se adicionó el asesinato de exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP con cifras que en agosto de 2022 ascendieron a 330. La confrontación armada, la guerra que se esperaba pudiera ser superada, se tornó más bien enrarecida y difusa; junto con el accionar militar

del Estado y las organizaciones rebeldes que aún persisten en el alzamiento armado, se apreció al finalizar el gobierno de Iván Duque un sinnúmero de organizaciones armadas (aparentemente descentralizadas y con marcadas lógicas de autonomización) vinculadas con economías ilegales y poderes locales, que disputaban de manera intensa el poder y el control territorial.

Contrario a lo previsto, la dinámica territorial condujo a un deterioro mayúsculo de las condiciones de la implementación en ese nivel. Resulta cuando menos paradójico implementar un Acuerdo de Paz en medio de la guerra y la violencia, tal y como se vive en los territorios. Son múltiples las razones que explican esa situación. Aquí se exponen apenas algunas de ellas.

La implementación temprana demandaba acciones urgentes e inmediatas por parte del Estado en términos de una presencia en los territorios dejados por las FARC-EP, con las que al tiempo que se esperaba superar las lógicas de militarización y ocupación, así como de estigmatización de las comunidades y organizaciones sociales como retaguardias o *brazos largos* –según el caso– de la insurgencia armada, se debía haber asistido al despliegue del Estado a través de lo que nunca o precariamente se había manifestado: inversión e institucionalidad social para el desempeño de sus funciones sociales. De manera concomitante se trataba del reconocimiento de que la “paz territorial” más allá de una redefinida intervención del Estado, descansaba sobre la más amplia participación social y ciudadana y la asunción, por tanto, de que el territorio –como relación social que es– se construye con fundamento en el reconocimiento de la acción colectiva de comunidades y procesos organizativos en procura de mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo, de su bienestar y buen vivir. En ese sentido, la implementación temprana tenía como supuesto el abandono de la predominante concepción de la doctrina estatal y militar de la *seguridad nacional* y del combate al *enemigo interno* para en su lugar instalar y materializar el concepto de seguridad humana contenido en el Acuerdo de Paz.

Finalizado el cuatrienio presidencial 2018-2022, fue constatable que muy poco o nada de ello ocurrió. Los territorios dejados por las FARC-EP, en los que esa organización guerrillera ejercía su poder cumpliendo también funciones de naturaleza estatal (de regulación de conflictos políticos, económicos, sociales y ambientales), quedaron sin amparo alguno y sometidos a una intensa disputa por su control entre las guerrillas existentes, las organizaciones criminales vinculadas con economías ilegales, especialmente la del negocio corporativo transnacional del narcotráfico, incluidas las de contrainsurgencia paramilitar, y las fuerzas militares estatales y de policía, configurando entramados de guerra y de violencia territorial de compleja configuración y caracterización con dinámicas y especificidades propias según las respectivas tendencias territoriales (Estrada, 2020d). Haber llegado a una situación de esas características es esencialmente responsabilidad del Estado y particularmente de la concepción política y de los énfasis derivados de ella en el accionar gubernamental.

A los retrasos y el accionar parsimonioso del gobierno de Santos para desatar la implementación territorial, se agregó la notoria reorientación impuesta por el gobierno de Duque hacia el retorno remozado de la política de *seguridad democrática* de la primera década de este siglo, en la que la cuestión territorial fue comprendida como parte de una política de seguridad que desdijo de las raíces políticas y socioeconómicas de los conflictos socioterritoriales, incluidas sus expresiones armadas, reduciendo estos simplemente a problemas de terrorismo y narcotráfico o de *narcoterrorismo*.

Un ejemplo de ello son las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII) –Decreto 2278 de 2019–, también conocidas como las Zonas Futuro, con las que se pretendió reeditar los planes de consolidación integral (territorial), diseñados en el gobierno de Uribe y con comprobables continuidades durante el gobierno de Santos, concebidos en su momento en medio de la intensificación de la guerra provocada por el Plan Colombia; esto sumado a la presencia militar directa de los Estados Unidos a través de unidades

de las fuerzas especiales SFAB dirigidas desde el Comando Sur (*Security Force Assistance Brigades*), con lo cual se nutrió aún más la persistencia de la (fracasada) *guerra contra las drogas*.

Sobre todo, al gobierno de Iván Duque le cabe la responsabilidad política de haber llevado al país por el camino de una nueva dinámica de la guerra territorial, ahora mucha más difusa y de mayores complejidades, con partes intervinientes de más difícil identificación en cada caso. Lo hizo por las convicciones propias derivadas de las posturas de la derecha más extrema, que además de hacer trizas el Acuerdo, persistieron en la idea de la *solución final* militar; también por el hecho de que esa vía la consideró más reditabile políticamente en la medida en que permitía reforzar aún más los rasgos autoritarios del régimen político, buscando reinstalar el miedo y el estado de inseguridad, y en consecuencia pretendiendo habilitar las condiciones para un retorno de largo plazo a sus políticas de seguridad, que se consideran como la raíz de un círculo virtuoso que deriva en confianza inversionista (crecimiento económico) y avance social (por el *efecto derrame*, propio de la teoría neoclásica en la que se sustenta el proyecto neoliberal). A lo cual se adicionó la insistencia en el predominio de una estructuración de la economía con fundamento en las economías financiarizadas de la extracción minero-energética, constituidas en raíz de los conflictos socioterritoriales.

La idea de justicia territorial, subyacente al Acuerdo de Paz, no encontró cabida en el gobierno de Duque. El propósito de compensar la subrepresentación política mediante el reconocimiento de dieciséis circunscripciones especiales territoriales de paz apenas pudo ser resuelto mediante providencia de la Corte Constitucional que acogió el 22 de mayo de 2021 la acción de tutela interpuesta para darles vida nuevamente, después del incumplimiento por parte del Congreso de la República en diciembre de 2017, que —en franca maniobra de *santanderismo* hirsuto— logró sepultarlas transitoriamente. Posesionado Duque en la presidencia, el gobierno no adelantó ninguna iniciativa legislativa para recuperarlas; frente a los intentos de sectores parlamentarios de la *bancada por la paz* de

revivirlas después de iniciado el cuatrienio, más bien se puso del lado del partido del Centro Democrático y de otros partidos de la coalición de Gobierno para contribuir a hundirlas. Tras la obligada sanción presidencial, a través del Decreto 1207 de 2021 que reglamentó su organización, el Gobierno limitó sus alcances.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), un complejo diseño que sienta las bases para la transformación socioeconómica y ambiental de los territorios⁶ fueron reducidos al ya señalado listado de ocho pilares, en los que se afirma estarían clasificadas más de 32 000 iniciativas de las poblaciones de 170 municipios, pero sin responder técnica ni financieramente y en términos de participación social y ciudadana, a las disposiciones de planeación y política pública previstas en el Acuerdo de Paz. La política de simulación adquirió en este caso un nivel tal de elaboración que permitió –sobre todo mediante una calculada estrategia comunicacional y de propaganda– sembrar expectativas en la población, reducir los PDET a un listado de ejecutorias de obras PDET y engañar a sectores de la opinión pública y de la comunidad internacional. Los PDET que demandaban un complejo esfuerzo de planeación con participación de las comunidades terminaron convertidos en *hojas de ruta*, sin el debido sustento técnico y financiero.

Por otra parte, las previsiones del Acuerdo en materia de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito que en sentido estricto debían comprenderse –como lo señala el Acuerdo– en franca concordancia con la RRI, se encontraron con la reproducción inercial de lo

⁶ La complejidad en el diseño resulta de que los PDET del Acuerdo de Paz exigen un esfuerzo de articulación e interacción de las disposiciones de la Reforma Rural Integral (acceso a la tierra, catastro multipropósito, planes nacionales de la RRI, jurisdicción agraria, planeación participativa), de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícitos y otras componentes del Punto 4 de Solución al problemas de las drogas ilícitas, de las garantías de seguridad (Punto 3.4.) del Acuerdo, con las demandas específicas de los territorios, incluidos los requerimientos de la participación social y ciudadana. A esto se adiciona la articulación e interacción entre las escalas nacional, departamental y municipal con las comunidades, lo cual supone instancias e institucionalidad emergente de expansión democrática.

iniciado durante el gobierno de Santos (la continuidad de los acuerdos de sustitución pactados con las comunidades), sin desarrollos que permitieran consolidar en perspectiva los planes de desarrollo alternativos y en un contexto de intensificación de la erradicación forzosa y de persistencia en el propósito no logrado (por límites impuestos por la Corte Constitucional y por fallos de tribunales departamentales de justicia) de retorno a la aspersión aérea.

Pretensión de retorno y remozamiento de la política de la *seguridad democrática*

A lo anterior se suma que las disposiciones del Acuerdo en materia de garantías de seguridad, la mayoría de ellas con marcos normativos promulgados durante el gobierno de Santos, no gozaron de la debida acción gubernamental y fueron en lo esencial incumplidas y pospuestas. En este caso se juntan disposiciones de alcance nacional aplicables a los territorios, con medidas específicas de seguridad para ellos (derivados de aspectos de los Puntos 2.1., 2.2., 2.3. y 3.4. del Acuerdo de Paz), dentro de la cuales ocupa un lugar central la lucha contra:

[...] las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores y defensore/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. (Punto 3.4.)⁷

⁷ Se utiliza esta expresión extensa del Acuerdo dado que ella es contentiva del *consenso semántico* al que se tuvo que llegar, por la resistencia del gobierno de Santos a reconocer de manera explícita en la mesa de conversaciones la existencia y persistencia del paramilitarismo.

Ese cuidadoso diseño de un *sistema de garantías de seguridad* fue concebido en previsión a la larga experiencia histórica de tratamiento estatal y paraestatal violento a lo que desde el punto de vista del establecimiento se ha considerado como amenaza sistémica, reivindicativa, reformista o revolucionaria, llevando a la conformación de un bloque de poder contrainsurgente (Franco, 2009). Fue una de las condiciones explícitas del desarme guerrillero.

En lugar de los desarrollos para la reconducción de la política de seguridad según lo previsto en el Acuerdo, el gobierno de Duque optó por la suya, la ya señalada reedición remozada de la *seguridad democrática*, tomando distancia frente a lo pactado, reconociéndolo formalmente, poniéndolo en el congelador, ralentizando, o buscando una relectura conforme a su propio entendimiento. Por exhortación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP, 2020), ante la solicitud de medidas cautelares ante esa jurisdicción por parte de los firmantes del Acuerdo –que también se adelantó en mayo de 2020 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)–, se vio obligado a mostrar realizaciones en esa materia, que en lo esencial en todo caso se inscribieron dentro de lo que en este texto se ha definido como una política de simulación o de ajuste amañado de lo dispuesto en el Acuerdo. La situación de inseguridad de quienes integraron la guerrilla de las FARC-EP llegó a tales niveles, que la Corte Constitucional se vio obligada a declarar en enero de 2022 el *estado de cosas inconstitucional*, para proteger los derechos de esa población.

El tratamiento dado a la movilización y la protesta social, primero en el paro del 21 de noviembre de 2019 y semanas subsiguientes, luego frente a las movilizaciones contra la violencia policial en septiembre de 2020 y, posteriormente, frente al paro del 28 de abril de 2021 y la rebelión social que le siguió, demostró la necesidad urgente de la implementación en este campo. Más aún cuando este *continuum* de luchas fue concebido como parte de la extensión de la *amenaza terrorista* a los grandes centros urbanos, las ciudades

intermedias e incluso a los municipios donde tales expresiones no se habían dado.

En la interpretación que los sectores de la derecha más extrema les dieron a las luchas sociales irrumpieron las expresiones de *terrorismo de baja intensidad* y de *revolución molecular disipada*. Las preocupaciones del Acuerdo de paz frente a la estigmatización y la criminalización de la movilización y la protesta social no solo se confirmaron, sino que se acentuaron. En ese sentido, se conjugó un agresivo discurso gubernamental en que se identificó movilización y protesta con acción criminal, con expresiones francamente fascistas provenientes del partido de gobierno el Centro Democrático. A lo cual se adicionó, la violencia estatal (militar y policial) para enfrentar la situación, lo cual mereció la condena en sectores la comunidad internacional y de la opinión pública nacional por las graves violaciones a los derechos humanos, exhortando al mismo tiempo a respetar lo más altos estándares y a honrar los compromisos internacionales del Estado colombiano en esa materia (CIDH, 2020; 2021)⁸.

Por otra parte, en un informe de la JEP, se llamó la atención sobre expresiones de paramilitarismo urbano en el contexto del paro del 28 de abril y posterior a la rebelión social de 2021. El informe de Monitoreo de Riesgos y Prevención de Afectaciones a los Derechos Humanos en Colombia destacó el “surgimiento de prácticas de autodefensa y paramilitarismo para atemorizar personas que participan en la protesta social” (JEP, 2021a).

A la ya preocupante situación de violencia en los territorios, se adicionó la que se expresó con intensidad en grandes centros urbanos, ciudades intermedias y municipios; lo cual generó creciente

⁸ En comunicado de prensa, en septiembre de 2020, la CIDH condenó “el uso excesivo de la fuerza policial y expresa preocupación por hechos de violencia en el marco de las manifestaciones públicas en Colombia”. En mayor de 2021, la CIDH condenó “las graves violaciones de derechos humanos en el contexto de las protestas en Colombia, rechaza toda forma de violencia y reitera la importancia de que el Estado honre sus obligaciones internacionales”.

preocupación acerca de las perspectivas de consolidar propósitos de construcción de paz estable y duradera y de consolidar opciones de solución política a la muy heterogénea conflictividad social y de clase que se venía expresando en Colombia.

Frente a esas aspiraciones y particularmente respecto de las condiciones de la implementación del Acuerdo, resultó muy preocupante que en el gobierno de Duque se trató de imponer y traducir en acción gubernamental una visión ya superada sobre los orígenes del conflicto social armado, la guerra y la violencia, y sus derivas de afectación en la población, desconociendo los resultados de los informes del Centro Nacional de Memoria Histórica y de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CNMH, 2013; CHCV, 2015). El Acuerdo de Paz aproximó una comprensión compleja de esa problemática; se concibió sobre el reconocimiento de causas de origen y factores de persistencia no superados después de varios años de la implementación. El negacionismo o el reduccionismo a una cuestión de terrorismo y narcotráfico, pudo brindarle réditos políticos al proyecto político que gobernó en Colombia hasta el 7 de agosto de 2022, pero evidenció una visión cuanto menos irresponsable en sentido histórico frente al propósito común de superación definitiva de la página de la guerra y la violencia estructural.

Las condiciones de la implementación hasta aquí descritas dieron cuenta de una marcada tendencia al deterioro; lo cual se expresó en el estado general crítico y precario del proceso al finalizar el gobierno de Iván Duque. Si se sometiera al escrutinio detallado cada uno de los puntos del Acuerdo (lo cual no es propósito de este texto), la situación de la implementación del Acuerdo generaba aún mayor preocupación. No representa novedad afirmar que las disposiciones principales de cada uno de ellos no registraron tendencias de efectiva materialización más allá de la retórica gubernamental sobre el presunto cumplimiento, sobre realizaciones magras y muy parciales, que vistas en conjunto expresaron el reforzamiento del quiebre de la integralidad y sincronía ya

señalados, y en consecuencia de la tendencia a hacer trizas lo pactado (CSIVI-Farc/Cepdipo, 2020a).

Lo anterior genera mayores inquietudes cuando se considera –según experiencias internacionales– que los primeros años de la implementación resultan decisivos en la trayectoria que finalmente puede asumir el proceso. La necesidad de reconducir el proceso a fin de reencauzarlo hacia sus propósitos originales tiene como condición una modificación de las condiciones generales, políticas, socioeconómicas y culturales, lo cual no era descartable si se tenían en cuenta las dinámicas más recientes del conflicto social y de la clase y las tendencias que exhibían las luchas en Colombia, como se verá más adelante, reafirmando la tesis de que las condiciones de la implementación y ella misma son expresivas de un campo de fuerzas en intensa disputa. Con el inicio del gobierno progresista social-liberal de Gustavo Petro, el 7 de agosto de 2022, se abrieron nuevas condiciones de posibilidad.

Afectaciones a la verdad y la justicia para terminar el conflicto

Los mayores logros del proceso parecen concentrarse en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, particularmente en su propósito más general de aproximar un proceso complejo de construcción social de la verdad frente a los hechos acaecidos en el conflicto, los cuales –dados la duración, intensidad, métodos y modalidades utilizados– generaron millones de víctimas y condujeron a que se presentaran situaciones definidas por el derecho internacional como graves crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad. Precisamente, en ellos se encuentra, en gran medida, el foco principal del SIVJRNR.

La construcción compleja y social de la verdad, expresada parcialmente tanto en el informe por de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), y en los

casos definidos (y por definir) por parte de la JEP en un horizonte de funcionamiento de quince años, así como la labor desarrollada por la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPDD), representan, sin duda, un avance significativo de cara a los derechos de las víctimas del conflicto y a las expectativas de la sociedad en su conjunto. En ese sentido, la identificación de responsabilidades, el reconocimiento de ellas por quienes intervinieron de manera directa o indirecta en la confrontación, así como la definición de sanciones reparadoras o punitivas según las circunstancias (en el caso de la JEP), adquieren particular significado.

Tal y como lo enseñan experiencias internacionales, no debe esperarse que de la implementación del SIVJRN resulte una construcción consolidada y definitiva de la verdad histórica y judicial sobre el conflicto y sus víctimas. El Acuerdo de Paz apenas brinda la apertura de un trayecto largo, pues será el devenir histórico el que permitirá ir decantando las verdades que aún no tienen posibilidad de ser contadas, así como la identificación aún más explícita de las responsabilidades sistémicas, colectivas e individuales (algunas de ellas ya comprobadas, pero vivientes en el reino de la impunidad).

Dadas las implicaciones políticas y culturales de la construcción de la verdad, no ha sido casual que en el proceso del SIVJRN se hayan manifestado con intensidad las “resistencias sistémicas”, especialmente de aquellos sectores de las clases dominantes que para preservar y reproducir su poder han recurrido históricamente a todas las formas del ejercicio de la violencia estatal (política, militar y policial, comunicacional, judicial, entre otras) y privada por parte de poderes económicos corporativos y empresariales. Lo cual ha incluido la conformación y financiación de ejércitos mercenarios de carácter paramilitar, que han actuado en connivencia y coordinación con las fuerzas estatales para enfrentar al *enemigo subversivo* común en el contexto de la *guerra contrainsurgente*, la cual gozó todo el tiempo de la concurrencia, documentada en la investigación histórica, a través de la llamada ayuda o asistencia de

los Estados Unidos y de agencias de inteligencia británica e israelí (Vega, 2015).

Desde la propia mesa de conversaciones en La Habana se advirtieron tales resistencias por parte de la delegación negociadora del gobierno de Santos, centrada al inicio en una *solución de justicia* de sometimiento negociado aplicable solo a las FARC-EP (como se diseñó en el llamado marco jurídico para la paz, Acto Legislativo 01 de 2012). Tras la persistente renuencia a la conformación de una comisión histórica; finalmente, el gobierno de Santos se allanó a la organización de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, cuyo informe, más allá de las diferentes visiones expuestas acerca de las causas de origen, los factores de persistencia y los impactos del conflicto armado sobre la población, fue de suma utilidad para contribuir a abrirle paso al planteo sobre las múltiples responsabilidades y, con ello, para el diseño del concepto y los propósitos del SIVJRN. Eso sí, con la limitación derivada del acuerdo de las partes, de excluir del examen de las responsabilidades a los presidentes de la república y sus equipos de gobierno.

En el proceso de implementación temprana, los diseños normativos del sistema, particularmente los de la JEP, sufrieron en su paso por el Congreso de la República modificaciones unilaterales por parte del Estado contratante y, luego de ser sometidos al control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, exhibieron un producto normativo final distante de su concepción original. Enrique Santiago demostró en un juicioso estudio que la JEP finalmente aprobada no correspondía en sentido estricto con la JEP del Acuerdo de Paz, así preservara algunos de sus aspectos componentes sustantivos (Santiago, 2019).

En ese proceso de desfiguramiento de la JEP fue notoria la intervención del entonces fiscal general de nación, Néstor Humberto Martínez, cuya labor se centró –más allá de los detalles jurídicos y de técnica jurídica– en disminuirle a la JEP su naturaleza de *justicia especial*, hacerla parecer más una modalidad particular de la justicia penal, inducir una individualización de la responsabilidad,

excluir de la obligación de comparecencia a los llamados terceros civiles responsables, aligerar las responsabilidades de las fuerzas militares estatales y reforzar el régimen de condicionalidad y las responsabilidades guerrilleras, incluido el carácter de las sanciones a aplicar. En suma, hacer del sistema y particularmente de la JEP una jurisdicción aplicable principalmente a las FARC-EP. No todas sus pretensiones se lograron; pero sí trazaron la pauta que ha servido de referente a los sectores más extremistas de derecha para su continuo y sistemático ataque a la JEP, el cual se ha acompañado del cuestionamiento a la CEV por sus presuntos *sesgos de izquierda*.

Durante el gobierno de Duque se acentuaron las pretensiones de desvirtuar y bloquear el trabajo de la JEP. Adicionalmente, se presentó como un sinónimo de “impunidad para las FARC” y se intensificó la presión frente a su accionar y las decisiones (afectando con protuberancia la independencia judicial) con el propósito de reducirla a una justicia que obliga exclusivamente a quienes integraron la fuerza guerrillera y de forzar un régimen de sanciones que impidiera *de facto* la materialización de aspectos de la reincorporación política de antiguos altos mandos guerrilleros. Igualmente, al tiempo que se le exigió celeridad, se afectó su normal funcionamiento, como ocurrió con las fallidas objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP; en sentido estricto un *dictum* del exfiscal Martínez y de los sectores políticos y económicos que él representa.

Los desarrollos legislativos sobre la JEP (la Ley Estatutaria, 1957 de 2019; de procedimiento, ley 1922 de 2018) la terminaron alineando de manera significativa a los rituales y procedimientos de la jurisdicción ordinaria, desdibujando su condición de “justicia especial”, que para serlo imponía ejercicios de creatividad como justicia para terminar un conflicto armado y no reducirla a una de modalidad especial (disminuida) de la jurisdicción penal, como ha venido ocurriendo (Moncayo, 2021).

Aunque aún resulta prematuro emitir una valoración sobre el trabajo de la JEP, pues se encuentra en pleno despliegue de sus

funciones y actividades, la selección de casos que se hizo hasta ahora denota un esfuerzo de ponderación (limitado e impregnado por el cálculo político para *equilibrar*), que parece enfatizar en las responsabilidades guerrilleras, aunque también incluyendo responsabilidades de las fuerzas militares⁹. La evidencia demuestra de manera diferenciada el compromiso asumido por quienes estuvieron en armas, incluida la antigua comandancia guerrillera. Según datos de la JEP del 21 de junio de 2021, del total de 12 967 personas que se habían acogido a la jurisdicción 9.806 eran exintegrantes de las FARC-EP, 3007 correspondían a miembros de la Fuerza Pública, 142 a agentes del Estado y 12 al contexto de la protesta social. Los exintegrantes de la guerrilla han cumplido con las exigencias procesales y frente a las imputaciones derivadas del auto 01, asumieron la correspondiente responsabilidad (*El Espectador*, 2021a, 2021b). En el caso de los integrantes de la fuerza pública, al tiempo que han respondido a los requerimientos de la jurisdicción, se ha apreciado en algunos altos mandos militares en retiro la pretensión de utilizar los beneficios brindados por la jurisdicción (como la excarcelación) sin cumplir con la obligación de ofrecer verdad sobre los hechos que los comprometen (JEP, 2021b; 2021c)¹⁰.

⁹ Los casos seleccionados por la JEP hacia el final del gobierno de Duque eran: Caso 01. Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP; caso 02: Prioriza situación de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño); caso 03: Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del estado; caso 04: Prioriza situación territorial de la región de Urabá; caso 05: Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y del sur del Valle del Cauca; caso 06: Victimización de miembros de la Unión Patriótica; caso 07: Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado.

¹⁰ En todo caso, se ha advertido asimetría en la metodología escogida para el abordaje de los casos. En el caso de las FARC-EP se adoptó el concepto de “coautoría mediata de aparatos criminales”, importado del derecho penal alemán aplicado a antiguos miembros de la *Staatssicherheit* (Stasi) de la extinta República Democrática Alemana y usado también contra la criminalidad transnacional de carácter económico, más no en el contexto de la justicia derivada de los propósitos de terminación de conflictos armados. La aplicación por analogía de tal concepto ha posibilitado la imputación (y juzgamiento) de todo el alto mando guerrillero y fácticamente de las FARC-EP como organización. Respecto de las Fuerzas Militares, se optó por una metodología del recaudo de pruebas de *abajo hacia arriba*, que a lo sumo llevará a imputaciones

Por efecto de la reducción de sus alcances en el proceso de implementación, la JEP quedó centrada en la investigación, imputación y sanción de quienes intervinieron directamente en la contienda militar (guerrilla y fuerzas militares). Los paramilitares quedaron excluidos por tener normatividad específica; los terceros civiles lo hacen solo voluntariamente. Así es que el producto final que de ella se debe esperar será apenas muy parcial; representando en todo caso un avance frente al régimen de impunidad que ha prevalecido por décadas en relación con los llamados agentes del Estado. De esa manera, los diseños de La Habana que buscaban aproximar un concepto más complejo de responsabilidad y sanción frente a los hechos ocurridos durante la confrontación armada, que trascendiera las responsabilidades individuales –sin negarlas– y obligara la incorporación de una visión más sistémica y estructural, han sido severamente afectados.

En perspectiva histórica, se trata de una caracterización profunda del *orden de la guerra*, sustentado esencialmente en la confrontación entre quienes legítimamente se rebelaron y alzaron en armas contra el orden social vigente y el Estado que lo organiza y reproduce, por una parte, y un orden capitalista y un Estado que desplegaron toda su capacidad para preservarse y reproducirse, por la otra (Estrada, 2015). El desarrollo histórico-concreto de ese *orden de la guerra* (insurgente y contrainsurgente a la vez) conllevó la irrupción de métodos, prácticas y repertorios de la acción político-militar, que explican –pero no justifican– la transgresión de normas regulatorias de la guerra y construcciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional

(y juzgamientos) individuales de altos mandos, pero sin comprometer la institución militar en su conjunto desde una perspectiva de aparato criminal (en el que evidentemente devino) y en el que el concepto de coautoría mediata se extendería a todo el alto mando castrense. La consecuencia lógica de esa asimetría metodológica salta a la vista, incluso teniendo en cuenta la importancia de las recientes imputaciones contra mandos militares e integrantes de la fuerza pública por graves crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad cometidos en operaciones realizadas en el Catatumbo y el departamento del Cesar.

humanitario (graves crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad), con los consecuentes procesos de victimización sistemática de la población.

El Acuerdo de Paz busca, en perspectiva del reconocimiento de los derechos integrales de las víctimas del conflicto y, a futuro, de la no repetición, criticar y superar ese *orden de la guerra* a través de su implementación integral y sincrónica, incluido lo correspondiente a la jurisdicción especial para la paz. No se trata simplemente del juzgamiento y condena de la rebelión armada o de forzar el arrepentimiento individual y colectivo por haber combatido el orden social y el Estado o incluso de desarrollar autofobias frente al pasado (como se ha advertido en declaraciones de exintegrantes del Secretariado de las FARC-EP); se trata sí de responderle a las víctimas del conflicto.

En ese mismo contexto y como parte del SIVJNRN, en el trabajo de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), los mayores logros se deben al compromiso exguerrillero. No ha ocurrido lo mismo con la desaparición forzada, de la cual es responsable el Estado, que en magnitud lo compromete en decenas de miles de casos. Como sucede en otros ámbitos, hay renuencia a reconocer que esa fue una política sistemática adelantada por décadas de conflicto, lo cual se traduce en los resultados y estadísticas brindados por la Unidad. A lo anterior se suma la precariedad presupuestal, que –dada la magnitud del problema de la desaparición– apenas ofrece la posibilidad de una aproximación más bien simbólica.

La CEV adelantó su trabajo durante tres años y siete meses. Según la organización propia y el reglamento que se dio, es conocido que llevó a cabo una muy importante labor, incluyendo la recepción de numerosos testimonios y versiones en comparencias voluntarias, de paramilitares, de informes elaborados y entregados a la Comisión por organizaciones políticas y sociales, de derechos humanos, de pueblos étnicos, de algunos gremios económicos y de las fuerzas militares, así como sus propios trabajos

de investigación histórica y en los territorios y encuentros con víctimas del conflicto, entre otros (CIDH, 2022)¹¹. Empero, debe decirse con toda claridad que fueron notorias las ausencias de actores fundamentales en cualquier proceso de esclarecimiento de la verdad: los gobiernos de turno y sus representantes, los gobiernos subnacionales, el Congreso de la República, el aparato de justicia, los partidos políticos, los grupos económicos, los gremios, las fuerzas militares y de policía (incluidos los servicios de inteligencia) y los medios de comunicación, entre otros. Los casos individuales identificables de comparencias de importantes actores políticos lo fueron con propósitos puntuales concertados.

Tal y como se perfilaron –y se continúan perfilando– los trabajos del SIVJRNR es posible afirmar que de ellos no se pueden esperar los resultados en su momento discernidos y concebidos en el Acuerdo de Paz; representan –y representarán– un indiscutible avance en la aproximación social a la verdad del conflicto, que por lo pronto es de suma utilidad para la consolidación de un proceso histórico largo en el que las grietas que se han venido provocando por efecto de la implementación limitada y parcial abran paso a una implosión que permita irrumpir lo que por ahora se ha resistido a aparecer a plenitud, pese a la evidencia existente: la responsabilidad sistémica y estructural derivada del orden social vigente; la responsabilidad del Estado en tanto organizador y reproductor de dicho orden; la responsabilidad política de la clases dominantes en el surgimiento y desenvolvimiento de la guerra, entre otros. El orden insurgente que se constituyó en Colombia fue en respuesta y concomitante al orden de contrainsurgencia; según

¹¹ La CEV “escuchó a aproximadamente 30 mil personas en entrevistas individuales y colectivas con víctimas, familiares, testigos, actores armados del conflicto, terceros civiles, empresarios, integrantes de la fuerza pública, expresidentes, entre otras personas referentes del ámbito social y político. Además, entabló un proceso participativo que incluyó la apertura de 28 Casas de la Verdad en diferentes municipios afectados por el conflicto y la realización de múltiples actos, diálogos y diligencias para la no continuidad y no repetición del conflicto armado; de reconocimiento de responsables y de dignificación a víctimas; respecto las recomendaciones; entre otras” (CIDH,2022).

la investigación social este fue históricamente anterior a aquel. La rebelión armada –se haya estado o no de acuerdo con ella– no fue un exabrupto devenido en empresa criminal.

Lo anterior explica el lugar indiscutible de la construcción de la verdad y del reconocimiento de los derechos integrales de las víctimas en el examen de las condiciones de la implementación. La instrumentalización política es más que notoria; durante el gobierno de Duque el tema se exacerbó. Los ataques sistemáticos contra el SIVJRNP y sus instituciones correspondieron a una disputa por la verdad y el relato históricos. Se expresaron de diversa manera: en la presión indebida del Ejecutivo contra la JEP y su independencia, en la puesta en duda del trabajo y del informe final de la CEV por su presunto sesgo ideológico, en la precariedad presupuestal, en la captura del Centro Nacional de Memoria Histórica, entre otros.

A todo ello le subyace un sustento grueso, propio de visiones de extrema derecha: el negacionismo histórico, que, además, se ha acompañado de la magnificación del rol del *enemigo terrorista* en los hechos acaecidos durante la guerra, en la demanda de justicia punitiva contra él, al tiempo que se desconocen, silencian o minimizan las responsabilidades sistémicas y estatales. Parte de la crítica contra la JEP, se ha sustentado, por ejemplo, en haber equiparado a las fuerzas militares con el terrorismo. Sin duda, se trata de convicciones políticas e ideológicas propias de su proyecto político; tras las cuales se esconde la garantía de impunidad frente a las propias actuaciones y la demagogia frente a las víctimas del conflicto.

El 28 de junio de 2022, la CEV presentó su Informe Final, de indiscutible valor por el esfuerzo de recoger la heterogeneidad de las voces de las víctimas del conflicto y aproximar una explicación compleja de lo sucedido durante las largas décadas de la confrontación armada; pero con limitaciones derivadas de su fundamentación teórica y metodológica y exhibiendo rezagos frente a la explicación sustantiva de los orígenes del conflicto social armado y su persistencia, demostrados en la profusa investigación

histórica (De Zubiría, 2022). El Informe Final de la Comisión de la Verdad está conformado por diez volúmenes que presentan sus hallazgos sobre las dinámicas del conflicto. Adicionalmente, la entidad redactó el undécimo volumen con un mensaje al país, la Convocatoria a la Paz Grande (CEV, 2022).

Por otra parte, al final de gobierno de Duque la JEP anunció que se estaba relativamente cerca de proferir sus primeros fallos sancionatorios. Una vez se produzcan¹², muy seguramente generarán nuevas discusiones e intensificarán los debates sobre la *solución de justicia* contenida en el Acuerdo de Paz. Por lo pronto, es previsible que la disputa por la verdad del conflicto se extienda por un periodo que seguramente trascenderá las actuales generaciones vivas. En este caso, se trata de un proceso de larga duración, al que el Acuerdo de Paz le ha hecho una significativa contribución con la brecha que ha abierto.

El papel del factor internacional

La tendencia mostrada por el proceso de implementación al finalizar el gobierno de Iván Duque hubiera sido de mayor precariedad si no hubiera contado con el concurso de la comunidad internacional. El Acuerdo de Paz previó un sistema relativamente robusto de verificación y acompañamiento internacional (Estrada y Toloza, 2020), que no logró –si se ve de conjunto– activarse plenamente.

Tras la firma del Acuerdo de Paz se formalizó ante el Gobierno la presencia de los países garantes, Cuba y Noruega, a través de sus embajadores en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), principal instancia bipartita de la implementación. Asimismo, se constituyó el mecanismo de los Notables en cabeza de los expresidentes Pepe Mujica y Felipe

¹² Cerca de dos años después de ese anuncio, a la fecha de terminación de este texto en mayo de 2024, no se ha proferido ninguna sanción por parte de esa jurisdicción.

González, con la asesoría de la Secretaría Técnica integrada por el Cinep y el Cerac; se instruyó al Instituto Kroc para contribuir con informes de seguimiento a la implementación. Y se puso en marcha el trabajo de la Misión de Verificación de la ONU, que se ocupó inicialmente de la comprobación del proceso de dejación de armas y luego del proceso de reincorporación (por extensión temporal y redefinición de su mandato). Igualmente, se amplió el mandato de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU en asuntos de la implementación y la reincorporación. Salvo algunas reuniones iniciales para su organización y puesta en marcha, el acompañamiento internacional definido en el Punto 6.4.2. nunca despegó, principalmente por el desinterés gubernamental.

Al sistema de verificación contenido en el Acuerdo de Paz se le agregaron apoyos explícitos de la ONU y su Consejo de Seguridad, de la Unión Europea, destacándose especialmente los de Noruega, aunque no fueron los únicos. El inicio del proceso de implementación contó en general con condiciones favorables en este campo, aunque ya se empezaba a advertir una reconfiguración de la geopolítica regional que también incidiría sobre la trayectoria del proceso.

Tal y como ocurrió con el Acuerdo en general, el gobierno de Duque tuvo que aceptar el sistema existente de verificación y acompañamiento internacional, buscando debilitarlo en todo caso. Se reconocieron los garantes y se dio continuidad al mandato de la Segunda Misión de Verificación y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. El mecanismo de los Notables se desactivó *de facto*, aunque manteniendo su Secretaría Técnica (lo cual es un contrasentido); continuó el trabajo del Instituto Kroc, con alcances más que marginales. Por otra parte, se mantuvo la interlocución pragmática con otros sectores de la comunidad internacional.

Muy rápidamente el Gobierno comprendió que podía desplegar un doble discurso en este campo, que le permitiera en todo caso contribuir a desarrollar una política internacional alineada

explícitamente con el gobierno de Trump y las estrategias transnacionales de la derecha para la región. Aunque concibió el Acuerdo de Paz como parte de una presunta estrategia de expansión del *castrochavismo* en la región, comprendió al mismo tiempo que un discurso de reafirmación de los compromisos con la construcción de la paz le era útil en escenarios y foros internacionales y podía concitar apoyos de financiación, así fueran menores. La *Paz con legalidad*, no el Acuerdo de Paz, hizo parte de una política exterior no exenta de indebidas presiones dentro y fuera del país, que buscó alineamiento o apoyos de la comunidad internacional a su favor.

Como parte de ese doble discurso se destacó el relacionamiento con Cuba. Se aceptó y reconoció su trabajo como país garante de la implementación, y de manera simultánea se buscó tensionar la relación diplomática forzando la ruptura de relaciones (sin lograrlo). Es conocida la labor desempeñada por el Gobierno colombiano en el proceso que terminó en la inclusión de Cuba en enero de 2021 en la lista que elaboran de manera arbitraria los Estados Unidos de países que patrocinan el terrorismo internacional, con lo cual se dio sustento a la intensificación del bloqueo económico contra el hermano país (Doimeadios, 2020)¹³.

El trabajo de los garantes, Cuba y Noruega, ajustado a las funciones que les fueron señaladas, fue impecable y respondió a las expectativas de la sociedad colombiana; fue útil en su contribución a preservar la institucionalidad del Acuerdo de Paz, especialmente la CSIVI, así esta –como ha ocurrido con toda la institucionalidad del Acuerdo– apenas haya logrado cumplir de manera en extremo parcial e intermitente sus funciones. La Misión de Verificación de

¹³ Como ya se expuso en el capítulo III, el argumento (más bien pretexto) del gobierno de Duque, se sustentó en la no atención de Cuba a la solicitud de extradición de los integrantes de la comisión negociadora del ELN que permanecían en la isla tras la ruptura unilateral de las conversaciones que se adelantaban con esa guerrilla. La posición de Cuba, apoyada por Noruega y, en general, por la comunidad internacional, fue fiel a las normas del derecho internacional que en el caso señalado obligan al reconocimiento y aplicación de los protocolos acordados por las partes para eventos como el de la ruptura de conversaciones.

la ONU, por su parte, cumplió una valiosa labor, haciendo esfuerzos de análisis objetivo de la implementación y la reincorporación; la ponderación que demanda su trabajo y su propósito de contribuir a mostrar avances en un proceso a todas luces afectado por la política de Iván Duque la aproximó a narrativas que no señalaron con suficiencia las responsabilidades gubernamentales frente al estado por el que atravesaba el proceso. En momentos específicos, su trabajo y sus pronunciamientos fueron utilizados por el Gobierno al ser reinterpretados abusivamente a su favor. Con la Delegación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, dadas sus posturas más explícitas, la relación con el gobierno de Duque no estuvo exenta de tensiones recurrentes.

En general se advirtió la pretensión gubernamental de limitar la verificación y el acompañamiento internacional a relaciones de carácter bilateral, buscando excluir (o minimizar) la otra parte contratante del Acuerdo de Paz. Ese propósito lo logró parcialmente y se advirtió en el carácter que asumió la interlocución. La parte exguerrillera contó menos en relación con lo que se apreció en el inicio de la implementación. Lo cual se explica en parte por su evidente pérdida de capacidad y debilidad manifiesta. Toda esa situación ha afectado las condiciones del proceso.

Por otro lado, la lectura gubernamental de la situación geopolítica regional permitió ampliar la comprensión de su visión y su política frente a la implementación. Fortalecer el proceso –en esa perspectiva– significaba fortalecer las estrategias *socialistas* y *comunistas* para la región. Dado el talante político del Gobierno, su análisis respondió esencialmente a un enfoque trasnochado (pero reelaborado) de la Guerra Fría. En ese sentido, las condiciones de la implementación estuvieron marcadas inexorablemente por las reconfiguraciones geopolíticas (inestables) en la región y por la convicción de que el Gobierno de Colombia es el principal *aliado estratégico* de los Estados Unidos, y responde a los designios imperiales (demócratas o republicanos). El gobierno de Duque se alineó abiertamente y sin reservas a la política de Trump y tuvo interés

explícito en su reelección. Tras la posesión de Joe Biden se esforzó por reafirmar su identidad con los intereses imperiales y la subordinación que históricamente ha caracterizado a los gobiernos colombianos de turno.

Algunos impactos de la pandemia del covid-19

Tal y como ocurrió con la trayectoria del proceso político y socioeconómico general, la pandemia del covid-19 incidió sobre las condiciones del proceso de implementación. Los impactos de la pandemia se desarrollaron en dos planos distintos pero interrelacionados. Por una parte, estaba el problema de salud pública y las respuestas estatales y gubernamentales en ese campo –la gestión pública– que de ella se derivaban. Por la otra, los impactos políticos, económicos, sociales y culturales sobre el orden social en su conjunto, así como de la acción de Gobierno para enfrentarlos. Todo bajo el supuesto de que se estuvo en presencia de una contingencia, que terminó imponiendo un régimen de excepcionalidad similar al de un estado de guerra.

En cuanto a lo primero, se puso en evidencia la incapacidad sistémica para brindar respuestas adecuadas y efectivas para enfrentar la propagación del virus, y –una vez descubierta la vacuna– para enfrentarlo con la celeridad debida. Los límites del *orden neoliberal de la salud* (de privatización y mercantilización) fueron más que evidentes; a lo cual se agregó una gestión mediocre que terminó privilegiando la economía y los negocios sobre la salud y la lógica –también neoliberal– de *sálvese quien pueda*.

Respecto de lo segundo, al tiempo que se agudizaron las tendencias a la crisis que ya se venían advirtiendo, se pusieron al desnudo todos los rasgos propios del orden de concentración de la riqueza y de la desigualdad que impera en el país; particularmente la precariedad de estructura económica impuesta por el régimen de acumulación neoliberal y sus políticas, así como la concomitante

desprotección general en que se encontraba la inmensa mayoría de la población. La abrupta caída de la actividad económica se acompañó de un aumento sin precedentes de la desocupación, de la pérdida mayor del ingreso promedio ya precario, del incremento sin igual de la pobreza y la miseria.

También en este caso, la acción gubernamental –renuente a distanciarse de la ortodoxia– se concentró en la reproducción de la política económica y social neoliberal que ha imperado en lo esencial durante más de tres décadas en el país: la conjunción de incentivos al capital con subsidios precarios para los sectores más pobres de la población. Las respuestas excepcionales que demandaba una situación excepcional en el contexto de una gestión capitalista de la crisis apenas encontraron eco. No hubo ni siquiera espacio para la heterodoxia de estirpe keynesiana de estímulo a la demanda. *Más de lo mismo*, la opción que continuó prevaleciendo, además de corresponder a la visión de los sectores extremistas de derecha, se sustentó en parte en el convencimiento de que la pandemia imponía resignación e impedía reacción o respuesta social por el confinamiento obligado¹⁴.

Además de estos señalados impactos, la pandemia permitió el establecimiento de un régimen de excepcionalidad cuasi-permanente, que contribuyó a fortalecer los rasgos autoritarios del régimen político, a disminuir en algunos casos el ya precario trabajo del poder legislativo y en otros –según conveniencia del Gobierno– a limitar el debate parlamentario o imponer las mayorías (virtuales) para sacar adelante sus proyectos. La presión contra el poder judicial se intensificó, especialmente contra la Corte Suprema de Justicia y, en particular, contra la JEP.

¹⁴ El derrotado proyecto gubernamental de reforma tributaria del primer de 2021 es fiel demostración de ello; descansó sobre la idea de que era posible profundizar la redistribución aún más regresiva del ingreso, extrayendo de los bolsillos de los sectores medios y pobres de la población cerca de 25 billones de pesos. Sin tocar a los grandes dueños del capital y concentradores del ingreso se buscaba enfrentar el problema fiscal y financiar el asistencialismo con la solidaridad de los de abajo.

Al gobierno mediocre de Duque, pero muy activo en su estrategia de derecha extrema, la pandemia le sirvió durante un periodo importante para recuperarse del franco desprestigio en que venía cayendo desde 2019 y, sobre todo, para enfrentar las protestas sociales que registraban tendencias a la reactivación en marzo de 2020, luego del paro del 21 de noviembre de 2019 y de la movilización social que se extendió hasta las siguientes semanas. La suspensión *de facto* de las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos por efecto del confinamiento le dio sin duda un nuevo aire (transitorio) al Gobierno, posibilitando el despliegue de la regulación y el control biopolíticos de la población. Las luchas tuvieron que entrar un estado de *hibernación* obligada; sin lograr evitar, en todo caso, algunas expresiones localizadas. En ese marco, el Gobierno pudo intensificar su política de seguridad en los territorios. Asimismo, se advirtió una acentuación de la violencia política, el creciente asesinato de líderes y lideresas sociales, así como de exintegrantes de las FARC-EP.

Ese contexto afectó las condiciones de la implementación del Acuerdo de Paz, reforzando el interés del Gobierno de reducirlo a aspectos parciales de la reincorporación en su versión distorsionada y relegando temas urgentes y prioritarios a un segundo plano. A la simulación ya advertida, se le agregó la ralentización de lo que en todo caso venía siendo objeto de implementación precaria.

No obstante, al mismo tiempo, ese mismo contexto le abrió mayores posibilidades en el debate público al poner de presente la importancia y necesidad de su implementación en aspectos puntuales, de suma utilidad para enfrentar los efectos de la pandemia. Me refiero específicamente a las discusiones sobre la democracia (política) para contrarrestar las tendencias autoritarias, a la importancia de aspectos de la RRI y, sobre todo, de los PDET para mejorar la vida en los territorios, al significado de la sustitución de cultivos de uso ilícito para confrontar el pretendido retorno pleno a la *guerra contra las drogas*, a la contraposición de la política de seguridad humana integral a la política de seguridad del Gobierno,

entre otros. De esta manera, se suma a la mayor aprehensión social del Acuerdo que se había advertido en las luchas del fin de 2019.

En igual sentido se puede discernir respecto de la trayectoria del proceso político general y de las luchas. Aunque como ya se dijo, los efectos de la pandemia sobre la población fueron devastadores en los más variados ámbitos e indujeron una especie de parálisis transitoria de las luchas, de manera simultánea esa misma situación produjo efectos comparables con los de una tregua. En este caso, sobre acumulados de más larga duración (tres decenios cuando menos), los de la década anterior, y los de la movilización social del 21 de noviembre de 2019 y semanas subsiguientes, se puede afirmar que se fue gestando un *alistamiento* imperceptible y no calculado de fuerzas que se manifestó luego en la rebelión social iniciada tras el paro del 28 de abril de 2021.

La reconfiguración del campo político y de fuerzas en contienda

Una comprensión más apropiada de las condiciones políticas de la implementación, conlleva, por una parte, la consideración de la política y la acción política que se desenvuelve en los espacios institucionales; esta se centra en procesos electorales y la acción parlamentaria, que responde a diseños, rituales y procedimientos normalmente regulados constitucional y/o legalmente. Por otra parte, tener en cuenta la política y la acción política *desde abajo* que se adelanta en diferentes espacios sociales y se manifiesta en la protesta y la movilización social, respondiendo a procesos organizativos y de construcción social (sin descartar la espontaneidad). No se trata de la separación tajante entre lo uno y lo otro, pero sí del reconocimiento de la conformación de ámbitos relativamente autónomos, con interrelaciones de diferente alcance, que vistos en conjunto son expresivos de las complejidades de la constitución del campo político y de fuerzas en contienda. En la base –o si se

prefiere en el trasfondo– se encuentran los conflictos sociales y de clase que son inherentes al orden social vigente.

Las condiciones de la implementación descritas en este capítulo han mostrado los límites que ella ha encontrado, y evidenciado las resistencias sistémicas, representadas de manera principal –aunque no exclusivamente– por los sectores de la derecha más extrema. Al tiempo que tales sectores desplegaron un intenso accionar para impedir que el Acuerdo de Paz se materializara en los términos en los que fue pactado (en el gobierno de Duque a través de sus expresiones políticas y recurriendo a los más variados repertorios), se apreció, por otro lado, que se fue ampliando el espectro de condiciones que, además de reafirmar que la implementación es un campo en disputa, indicaban que existen acumulados y propósitos comunes en importantes sectores de la sociedad colombiana por sacar adelante la difícil tarea de construir la paz completa y en ese marco de persistir en la implementación del Acuerdo de La Habana. Desde luego con interpretaciones distintas y alcances diferenciados. Vistos en conjunto, se constituyeron en freno a las pretensiones de desconocimiento o incumplimiento del Acuerdo, presionaron por su implementación y lo incorporaron como parte sustantiva de la agenda de aspiraciones transformadoras, democráticas y progresistas de la sociedad colombiana.

Para una mejor comprensión de ese espectro de condiciones, es preciso tener en cuenta que más allá de su contenido y disposiciones, el Acuerdo de Paz posee unos efectos políticos y culturales aún no perceptibles a plenitud, pues trascienden el presente y poseen alcances hacia futuro y de carácter generacional. Me refiero a que el Acuerdo, además de sacudir el campo político y de fuerzas en contienda, forzando un relativo alineamiento a favor o en contra, introdujo un cambio cultural (en curso) en el que la perspectiva predominante de una trayectoria del proceso político marcada por la guerra y la *securitización* de la seguridad pública (Salazar y Yennissey, 2011) tendía a ser desplazada por la perspectiva de la construcción de la paz y la transformación democrática.

La firma del Acuerdo de Paz y el inicio de la implementación, además de debilitar las líneas de fundamentación y justificación de la acción política gubernamental que mostraban a la guerrilla de las FARC-EP como la causante de los problemas de la sociedad colombiana, pues rápidamente puso al desnudo que estos tenían más bien una explicación de orden sistémico, habilitó nuevas condiciones para la contienda política en los espacios institucionales, así como para la protesta y la movilización social y popular. El manido discurso contrainsurgente con el que la acción política colectiva se explicaba como una extensión de los brazos largos del *narcoterrorismo* mostró fragilidad y se fue quedando sin piso¹⁵. Al mismo tiempo, se fue perdiendo el miedo y quebrando el control social impuesto por las políticas de seguridad.

Los resultados electorales de 2018, especialmente aquellos de la elección presidencial, registraron la mayor votación de la historia reciente a favor de fuerzas democráticas y progresistas, así estas no lograran alzarse con la victoria. Ellos fueron también un efecto del Acuerdo de Paz. Lo mismo puede predicarse de las movilizaciones sociales desde noviembre de 2019 y de la rebelión social que le siguió al paro del 28 de abril de 2021; en este caso con explicaciones aún más complejas (Estrada, 2021a). En el mismo sentido debe comprenderse el triunfo de la fórmula del progresismo social-liberal, confirmada por Gustavo Petro y Francia Márquez, que se alzó con la presidencia de la república en junio 19 de 2022. En la elección parlamentaria también se evidenció una mayor presencia de fuerzas democráticas, progresistas y de la izquierda institucional. La bancada del Pacto Histórico es la más grande hasta ahora alcanzada por fuerzas de ese espectro político.

En una aproximación más puntual a los cambios en el campo político –útiles para valorar las condiciones de la

¹⁵ No ha desaparecido, desde luego. El gobierno de Duque intentó reeditarlo, como ya se dijo, para justificar su retorno a las políticas (remozadas) de la seguridad democrática.

implementación– debe señalarse que a la derrota del plebiscito del 2 de octubre de 2016 le siguieron importantes movilizaciones sociales en defensa del Acuerdo de Paz en momentos en que se le pretendía desconocer, de suma utilidad para que finalmente se concretara el acuerdo renegociado definitivo del 24 de noviembre del mismo año. Tales movilizaciones no lograron, empero, erigirse luego en movimiento a favor de la implementación. Los primeros años del proceso sufrieron la herencia provocada por el tipo de negociación impuesta por el gobierno de Santos en La Habana que limitó la participación social y ciudadana, reduciéndola a foros temáticos según puntos del Acuerdo –solicitados por las FARC-EP, y organizados por la Universidad Nacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PND) a petición de las partes–, los cuales contaron de todas maneras con una muy significativa representación de organizaciones sociales y populares.

La menguada participación de la sociedad se tradujo a la vez en una insuficiente *pedagogía de paz* y en una débil aprehensión social del Acuerdo. Asunto que para la definición de las condiciones de la implementación ha tenido indiscutibles implicaciones. No solo respecto de las disposiciones contenidas en el Acuerdo, sino para la comprensión de que lo pactado no era simplemente un trato con las FARC-EP, para su propio beneficio, sino que recogía en sentido estricto aspiraciones reformistas y transformadoras del orden social vigente históricamente aplazadas y demandadas por amplios sectores de la sociedad. Entre tanto, se puede afirmar que el Acuerdo ha sido objeto de una mayor apropiación social, ha devenido en bien común de la sociedad colombiana y, como ya se dijo, ha sido referente de la movilización social y se ha incorporado a su agenda política y social por la democracia verdadera y la justicia social.

En el devenir de la implementación debe llamarse la atención sobre el rol diferenciado del Congreso de la República y de los sectores democráticos y progresistas que hacen parte de él. Durante el gobierno de Santos, la mayoría de los partidos tradicionales y del establecimiento (con excepción del Centro Democrático) junto

con las organizaciones de la llamada izquierda democrática (o institucional) garantizaron las mayorías necesarias para posibilitar aspectos la implementación normativa del Acuerdo de Paz. En efecto, con su concurso se aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, con el cual se abrió paso el procedimiento de *fast track* en 2017; asimismo, se refrendó el Acuerdo de Paz, luego de la derrota del plebiscito del 2 de octubre de 2016. En igual sentido, contribuyeron desarrollos legislativos importantes, contemplados en la fase de implementación temprana. No obstante, al mismo tiempo, esas mismas mayorías –con excepción de los sectores democráticos y progresistas– produjeron incumplimientos y distorsiones en aspectos centrales de la implementación normativa (*verbi gratia*, la reforma política-electoral o las circunscripciones especiales territoriales de paz). En el último año y medio de ese gobierno se desvanecieron.

Tras las elecciones parlamentarias de 2018, se produjo un reacomodamiento en el Congreso que selló las tendencias que se habían advertido desde el segundo semestre de 2017 y durante la campaña electoral del primer semestre de 2018. Los partidos tradicionales y del establecimiento, además de contribuir a la victoria electoral de Duque, conformaron la coalición de Gobierno que le daría el presidente electo las mayorías necesarias en el Congreso. La fuerzas democráticas y progresistas, que habían logrado una importante representación parlamentaria, aunque en minoría, junto con integrantes de partidos del establecimiento conformaron la *bancada por la paz*, unificada entre otros en torno al propósito común de defensa del Acuerdo de Paz celebrado con las FARC-EP. A ella se sumó el grupo parlamentario de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (hoy Partido Comunes).

La *bancada por la paz* jugó un papel importante y de oposición férrea frente a las pretensiones de contrarreforma y de desmonte de aspectos normativos del Acuerdo de Paz en el Congreso de la República que se observaron durante el gobierno de Iván Duque; algunos de sus integrantes propiciaron destacados debates de

control político realizados frente a las políticas gubernamentales contrapuestas a los propósitos de la construcción de la paz, dentro de los cuales se pueden reseñar los referidos a la violencia en los territorios, las garantías de seguridad, el asesinato de líderes y lideresas sociales y de firmantes del Acuerdo de Paz, la presencia de fuerzas especiales de la SFAB del Comando Sur de los Estados Unidos. Su presencia (diferenciada) en los territorios de conflicto fue igualmente significativa. Su condición de minoría parlamentaria, junto con valoraciones distintas sobre los contenidos y los alcances del Acuerdo de Paz, no les permitió adelantar iniciativas parlamentarias que redundaran en desarrollos normativos adicionales requeridos para impulsar la implementación (salvo en aspectos muy puntuales como, por ejemplo, la inclusión del *trazador presupuestal para la paz* en el PND). En todo caso, en el contexto de las condiciones políticas institucionales adversas de la implementación durante el gobierno de Duque, la *bancada por la paz* fue un indiscutible factor de contrapeso; también en la contribución a una *pedagogía de paz* y a la apropiación social del Acuerdo.

A lo anterior se agrega la conformación de una *masa crítica* de mujeres y hombres intelectuales, artistas, generadores de opinión, académicos e investigadores, miembros de colectivos y organizaciones no gubernamentales de diversa naturaleza, de medios alternativos de comunicación (incluidos medios individuales masivos), dirigentes políticos y sociales, en escala nacional, regional o local, entre otros, que sumadas y sumados contribuyeron a la producción de un nuevo clima cultural (y político) a favor del propósito común de la construcción de la paz en general, y en muchos casos con referencia específica a la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Todo ello habla de muy amplios sectores de la sociedad contrapuestos a las pretensiones de los sectores más extremistas de la derecha que gobernó hasta el 7 agosto de 2022, los cuales no han renunciado a la pretensión de cerrar el paso a las aspiraciones democratizadoras del Acuerdo de Paz.

Al mismo tiempo, creció la audiencia que descansa sobre las trayectorias de lucha de la clase trabajadora, del campesinado, de los pueblos étnicos, de las mujeres, de los estudiantes y jóvenes mujeres y hombres, en general, de las gentes del común. Precisamente en este aspecto, debe destacarse la nueva calidad de las luchas y de la movilización social, que se expresó en el paro del 28 de abril de 2021 y la rebelión social de los meses de mayo y junio. En numerosos trabajos se ha mostrado que esos acontecimientos no pueden considerarse espontáneos, sino que se inscriben dentro de un *continuum* de luchas y movilizaciones que conjugan la larga duración, normalmente imperceptible, con sucesos de la última década¹⁶ y expresiones más recientes en el contexto del paro del 21 de noviembre de 2019 y de la movilización social de las semanas subsiguientes, y de las protestas contra la violencia estatal y policial de septiembre de 2020 (Revista Izquierda, 2021).

Para los propósitos de este capítulo, la rebelión social introdujo un cambio significativo en el campo político y de fuerzas en contienda, en cuanto –dados sus rasgos– fue expresiva de un cuestionamiento a fondo del orden social vigente en el país al asumir dimensiones antisistémicas, así estas no condujeran necesariamente a la consideración de que se encontraba en curso la construcción social de un proyecto político, económico y sociocultural de superación del statu quo predominante (Estrada, 2021a). En perspectiva cultural, se trató esencialmente de una redefinición de las relaciones de poder existentes. Hoy se puede afirmar que se asistió a un reconocimiento y despliegue del poder propio contenido en la nueva clase trabajadora, que conllevó una disminución del poder de quienes han ejercido y reproducido el orden de dominación de clase (Estrada, 2021b). Lo cual abrió un arco histórico de

¹⁶ Me refiero a las mingas indígenas de 2008 y años subsiguientes, al movimiento de la MANE de 2011, la continua protesta sindical, el paro agrario de 2013, la cumbre agraria, étnica y popular de 2016 y meses posteriores, junto con protestas de movimientos socioterritoriales, paros del magisterio y de otros sectores organizados de la clase trabajadora.

esperanza respecto de las posibilidades de transformaciones más profundas demandadas por la sociedad colombiana.

En ese contexto, se abrieron nuevas condiciones de posibilidad para el Acuerdo de Paz, reafirmandose que la trayectoria de la implementación se encuentra estrechamente interrelacionada con el curso del proceso político general y con la (re)configuración en curso del campo político. Al tiempo que el paro y la rebelión social hicieron suyos los propósitos del Acuerdo y su implementación, incorporándolo en las numerosas construcciones programáticas –incluido el pliego nacional de peticiones–, se evidenció la vigencia y utilidad de las disposiciones pactadas en La Habana y la necesidad de su implementación. Estas últimas tienen la virtud y la calidad de ser compromisos asumidos formalmente por el Estado, así no se hayan cumplido; representan una base que puede ser ampliada y dotada con mayor solidez.

El alcance de esta afirmación se comprende mejor si se considera que en la *primera línea* de la rebelión social estuvieron los y las jóvenes y sus familias y dentro de ellos y ellas un contingente muy significativo de una generación cuyos padres y madres vivieron lustros atrás la intensificación de la guerra en los territorios, fueron víctimas del despojo y el desplazamiento forzado hacia los grandes centros urbanos, la ciudades intermedias y las cabeceras municipales, engrosando la pobreza y miseria que los circunda, juntando la ausencia de futuro y vida digna con las condiciones trabajo precario e informalidad impuestas por décadas de predominio del régimen de acumulación neoliberal y sus políticas.

No fue accidental la brutal represión estatal (militar y policial) frente a la rebelión social ocurrida en Colombia (Indepaz, Temblores Ong, 2021), menos aún la pretensión de usar el aparato de justicia para criminalizarla y *judicializarla*, tampoco el intento de fijar marcos normativos para constreñir y disciplinar el legítimo derecho a la protesta y la movilización social. La derecha extrema que gobernaba en ese momento tenía la convicción de que debía enfrentar la *amenaza sistémica* con un tratamiento de *guerra*

integral (mediante el despliegue de recursos políticos, jurídicos, bélicos y comunicacionales). Desde antes del paro y la rebelión social se venían advirtiendo rasgos de un proceso de fascistización reforzado por las condiciones impuestas pandemia del covid-19 (Estrada, 2020e), cuya profundización se encontraba dentro de las trayectorias posibles de salida frente a la crisis de la dominación de clase. Lo ocurrido posteriormente mostró, en el proceso electoral de 2022, que esa posibilidad no se pudo concretar por efecto del triunfo en la elección presidencial del proyecto progresista social-liberal encabezado por Gustavo Petro y Francia Márquez.

Dados los rasgos y alcances de la rebelión social de mayo y junio de 2021, no es de suponer que esa *salida electoral* haya resuelto el conjunto de problemas que la provocaron, así haya sectores de opinión que tengan la esperanza de que el electo Gobierno progresista podrá impulsar un proceso de cambio político reformista con apego a la institucionalidad existente. Será preciso un compás de espera; advirtiendo en todo caso que la naturaleza de las demandas políticas y sociales trasciende los espacios institucionales, conlleva un desborde del orden constitucional vigente con énfasis en la superación de sus fundamentos neoliberales, al tiempo que preserva y amplía sus contenidos social-liberales y busca proyectar y desarrollar propósitos de democracia verdadera política, económica y social.

No es previsible aun lo que ha de seguir tras la pausa iniciada con el reflujo de la movilización social en julio de 2021. En los meses subsiguientes, la política de Duque adelantó acciones preventivas frente a una eventual nueva irrupción de la protesta y la movilización social; en el campo popular se advirtieron numerosas dinámicas de articulación y coordinación encauzadas a fortalecer los procesos organizativos y los contenidos programáticos de las luchas. El triunfo electoral del progresismo, aunque puede inscribirse dentro del *continuum* de las luchas, apenas logra de manera parcial recoger las aspiraciones de la rebelión social de 2021. Se ha llegado al gobierno; más no se tiene el poder.

La disputa por el poder supera en la actualidad los propósitos de acceso al poder constituido y organizado institucionalmente a través de procesos electorales con pretensiones de reforma moderada; contiene al mismo tiempo la necesidad de reconocer dinámicas y formas de producción de poder social *desde abajo*. Más que de contraponer una cosa con la otra, se trata de contribuir a la convergencia de los procesos que una y otra conllevan, identificando los límites y posibilidades en cada caso. Propósito de complejo logro, si se considera la heterogeneidad de las dinámicas, procesos e intereses. De la misma manera que no se puede ser indiferente frente a la contienda electoral y sus resultados registrados, tampoco puede ocurrir lo mismo frente a las experiencias exhibidas en la rebelión social. La (re)configuración del campo político y de fuerzas en contienda está atravesada por estos dos planos, en sus especificidades, autonomías relativas, contradicciones y conflictos, e interrelaciones.

La trayectoria futura de las condiciones de la implementación comprende necesariamente la salida que se vaya perfilando en el campo político. Bien sea para abrir nuevas posibilidades y reencauzar el Acuerdo de Paz y su implementación (si nos atenemos a los anuncios y manifestaciones de compromiso del Gobierno progresista) o para que aspectos centrales hasta ahora no implementados entren a hacer parte de largo listado histórico de los incumplimientos estatales.

En ese marco, hay un aspecto del mayor significado que es preciso señalar. Me refiero a los entendimientos que se tienen de la paz de lado de quienes abrazan ese propósito mayor. En nuestro caso, más allá del necesario concepto de paz completa que le subyace, me refiero a si esta se comprende simplemente como el *silencio de los fusiles* derivado del desarme guerrillero ya logrado en el caso de las extintas FARC-EP, es decir, como una paz pacificadora o gatopardista; o si la paz se comprende de la mano de reformas en dirección a procesos de democratización y justicia social, como estaba previsto en el Acuerdo. El Acuerdo de paz celebrado con los

FARC-EP responde a este último entendimiento y presume una implementación integral y sincrónica.

El concepto de paz a construir y materializar también se encuentra en disputa, aunque no se evidencie a primera vista. El tema no es menor si se considera que en su trasfondo se encuentran propósitos políticos perfectamente diferenciables a la hora de responder a las preguntas por el significado histórico del Acuerdo de Paz: ¿fue útil solamente para desarmar a las FARC-EP y contribuir a una estabilización de la dominación de clase? o ¿desencadenó reformas modernizantes y democratizadoras que posibilitaron una redefinición de las relaciones de poder y aportaron a los propósitos de transformaciones más profundas del orden social vigente? Las condiciones de la implementación aquí examinadas y el estado actual del proceso no permiten aún la emisión de un dictamen definitivo, en el cual no se excluyen escenarios intermedios.

El rol de la contraparte exguerrillera

En la valoración de las condiciones de la implementación al final del gobierno de Duque es preciso tener en cuenta el rol desempeñado por la contraparte exguerrillera. De ella debe señalarse que en los aspectos esenciales cumplió con los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz: hizo dejación de armas, transitó a partido político legal, ha participado en elecciones, entregó el inventario de bienes, se acogió a la JEP, ha sido actor principal del SIVJRNR y continúa en el proceso de reincorporación socioeconómica, entre otros.

A pesar de su comprobado compromiso con el proceso de implementación, en el contexto de la contienda política se le señaló reiteradamente, especialmente por los sectores de la derecha más extrema y del más alto Gobierno, por presuntos incumplimientos del Acuerdo, que sometidos al examen riguroso no tienen sustento alguno. Es evidente que se buscaba un arrinconamiento a

posteriori, no logrado en la mesa de conversaciones; también que en ese propósito se han registrado en todo caso avances.

Por la naturaleza del proceso, las resistencias sistémicas que se han exhibido y las condiciones que hasta ahora ha tenido la implementación, es posible afirmar que no habrá compromiso o muestra de cumplimiento que satisfaga, así se continúe cediendo hasta el extremo. Más que el referente del Acuerdo de Paz, lo que parece interesar es del ámbito político-ideológico y cultural: para la historia se ha pretendido imponer el juzgamiento y la condena de la rebelión armada, su inutilidad, la tesis que en lugar de insurgentes hubo criminales. El saldo de décadas de lucha guerrillera ha tendido a ser reducido exclusivamente a la comisión de graves crímenes de guerra y de lesa humanidad, a un equiparamiento de la rebelión con el paramilitarismo, a la idea de una guerra que en absoluto habría comprometido al orden social vigente, al Estado que lo ha organizado y reproducido, a las clases dominantes, sus organizaciones políticas, económicas, sociales y gremiales, a sectores de la población que se involucraron o fueron involucrados de manera directa o indirecta. Todo pareciera haberse dirigido a un apuntalamiento de la tesis sostenida en el pasado acerca de que las FARC-EP hicieron –ellas solas– una guerra que devino en *guerra contra la sociedad*, tesis reelaborada por el uribismo con su concepción negacionista del conflicto social armado, conocida como la *amenaza terrorista*, frente a la cual se produjo una *legítima defensa* del Estado y de ejércitos mercenarios privados.

Desde luego que se trata, en abstracción frente a asuntos particulares y específicos, del desconocimiento *de facto* del proceso de negociación entre partes y de la aceptación de que no hubo derrota militar que conllevara a la rendición; en lo esencial, del desconocimiento de la naturaleza del Acuerdo de Paz, de su significado y contenidos. Las condiciones de la implementación impusieron una renegociación permanente de las condiciones generales de la reincorporación, que cuando se examinan al detalle se fueron distanciando *in crescendo* de lo acordado. Reiteradamente fueron

apareciendo nuevas exigencias, que normalmente se sustentan en lo (supuestamente) *políticamente correcto*, las cuales no se han formulado frente a otros factores y actores del conflicto. Es como si la guerra hubiera sido de una sola cara y con un principal responsable, la guerrilla. A todas luces, un contrasentido, que contrasta con la evidencia que brindan la investigación histórica y la multiplicidad de voces y saberes, incluidos los de los guerrilleros, que hoy permiten aproximaciones más juiciosas a la comprensión compleja de la confrontación armada que comprometió por décadas a las FARC-EP como una de sus partes.

Además de las condiciones examinadas en otros apartes de este trabajo, el proceso de *reincorporación integral* se ha adelantado en el marco de este contexto general (Estrada, 2020c). El mayor incumplimiento que se ha presentado frente a quienes de buena fe dejaron las armas consiste en que no se les ha garantizado por parte del Estado colombiano lo más básico: la vida. Hacia el final del gobierno de Duque, la cifra de asesinatos de mujeres y hombres exintegrantes de la FARC-EP ascendía a 353, a lo cual se agregaban numerosos casos de desaparición y desplazamiento forzado, así como de continua estigmatización. Aun así, la tozudez aprendida en la vida guerrillera ha llevado a un número mayoritario a persistir en el proceso.

La reincorporación política, más allá de las formalidades cumplidas, dentro de las cuales se encuentran la transformación de las FARC-EP en partido político legal (CNE, 2017), la participación electoral, el financiamiento estatal y la conformación de una bancada parlamentaria, no indica que se haya acompañado de la construcción de un proyecto político sólido y consistente con perspectiva de mediano y largo plazo e influyente en la política nacional. A la presencia marginal y la insuficiente iniciativa política propia, se agregó el trato discriminatorio por parte de quienes podrían considerarse probables aliados políticos, que privilegiaron el cálculo político y electoral, como se apreció en las elecciones de 2022. La alianza política estable en perspectiva de frente o coalición

electoral se estimó inoportuna, pues se afirmaba que restaría respaldos en sectores de la población; aunque deben reconocerse algunas dinámicas regionales y locales que se distanciaron de esa visión. En la acción parlamentaria, frente a temas específicos se han constituido coincidencias en el terreno. El trato recibido por el Partido Comunes en diferentes contextos, incluida la campaña electoral de 2022, es más que ilustrativo; a lo cual se agrega la debilidad y ausencia de temple de una bancada parlamentaria que, siendo relativamente importante en número, poco se ha hecho sentir y ha estado más bien a la zaga. En suma, la tendencia al aislamiento, unida a la débil iniciativa política, ha sido un rasgo de ese proceso.

La reincorporación socioeconómica se ha sustentado principalmente en las prestaciones individuales pactadas en el Acuerdo (renta básica y otras). El propósito de darle prioridad a la reincorporación colectiva se encontró con una estrategia gubernamental –iniciada en el Gobierno de Santos y acentuada durante el gobierno de Duque– que prefirió el reforzamiento de la reincorporación individual, reencauzándola por la senda de la “Desmovilización-Desarme-Reintegración”, conocida como el DDR, ejecutada en el contexto de la guerra contrainsurgente. La reincorporación colectiva se ha visto confrontada por un entramado de institucionalidad dispersa, normatividad difusa, *santanderismo* extremo, *tecnocratismo* desbordado, financiación precaria, lo que, aunado, se ha erigido en verdadero bloqueo a ese propósito. El acceso a la tierra para garantizar *un lugar* de las numerosas iniciativas continuó siendo uno de los principales problemas durante el gobierno de Duque.

No es exagerado afirmar que los avances que serían destacables en ese campo responden esencialmente al trabajo y la iniciativa exguerrillera y a los apoyos de la cooperación internacional. En lo que concierne a la sostenibilidad socioeconómica de mediano y largo plazo de los proyectos colectivos que se están adelantando, hay inquietudes fundadas al considerar su escala, tamaño e inserción en las economías territoriales. Probablemente puedan

cumplir una función de economías subsidiarias, de subsistencia o complementarias al trabajo que individualmente se realiza (o se tendrá que realizar). Pero es poco probable que logren constituirse en empresas rentables según la lógica que impone el mercado capitalista. De hecho, ese no era el propósito de la concepción socioeconómica que tenía la fuerza guerrillera.

La falta de respuesta rápida del Estado frente a las exigencias inmediatas de la reincorporación guerrillera se constituyó –junto con otros– en factor de lo que hoy se puede definir como la diáspora exguerrillera, lo cual condujo a un debilitamiento objetivo de las condiciones para una reincorporación colectiva. En este sentido, puede afirmarse que la acción estatal no mostró interés en contribuir a posibilitar una reincorporación exguerrillera que deviniese en referente de la producción social del territorio. Lo cual tiene también una explicación política. Al final del gobierno de Duque no había rastro alguno del plan integral de la reincorporación comprehensivo de planes o programas sociales que, según lo dispuesto en el Punto 3.2.2.7., debía haberse formulado y puesto en marcha. Todo había sido llevado a una lánguida e individualizada *hoja de ruta* de la reincorporación.

Las condiciones de la implementación y de la reincorporación también tienen otro factor explicativo en el destino de la propia fuerza exguerrillera, en el rol de la organización política surgida del Acuerdo de Paz y de sus liderazgos. Se trata de un campo de estudio poco explorado y sobre el cual apenas se pueden esbozar algunos planteamientos. Mi tesis central es que hay una distancia grande entre la guerrilla que logró el inicio de un proceso de diálogos y negociaciones y la firma del Acuerdo de Paz, y la organización que emprendió el proceso de implementación y reincorporación.

Las condiciones iniciales sin duda la abrumaron, pues fue preciso lidiar de manera simultánea con numerosas problemáticas de alta complejidad. En los primeros meses de la implementación, algunas de ellas fueron: la localización de la fuerza guerrillera en las ZVTN y la adecuación de tales zonas para convertirlas en espacios

habitables; la preparación y puesta en marcha del proceso de dejación de armas; la acreditación de quienes integraban las FARC-EP; la búsqueda de salidas para los prisioneros y las prisioneras de guerra; la elaboración del inventario de bienes con base en trabajo consultivo con los antiguos frentes guerrilleros; la preparación del congreso fundacional del partido político a surgir tras la dejación de armas; la participación en las instancias de la implementación y la reincorporación, especialmente la CSIVI y el CNR; la organización y el seguimiento al proceso de implementación en la fase de implementación temprana, con particular atención a los desarrollos normativos del Acuerdo en el Congreso en el periodo conocido como del *fast track*; el relacionamiento político con organizaciones políticas y sociales, así como con la comunidad internacional.

Varias de estas problemáticas persisten por cierto en la actualidad. En la medida que se fue desenvolviendo el proceso, aparecieron nuevas, dentro de las cuales se pueden mencionar la participación electoral, la organización del proceso de reincorporación socioeconómica, la comparecencia al SIVJRN con énfasis en la JEP, incluida la preparación del ofrecimiento de la verdad y el diseño y puesta en marcha de una estrategia de defensa jurídica (y política). A lo cual se adicionó una problemática de gran exigencia: mantener la unidad y la cohesión internas y construir legitimidad fundada en el autorreconocimiento colectivo más que el principio de la antigua jerarquía militar.

Aunque las FARC-EP habían desarrollado una indiscutible capacidad organizativa, de mando y liderazgo interno, que les había permitido enfrentar por décadas al Estado colombiano sin ser derrotadas (y también sin vencerlo), con la firma del Acuerdo de Paz se enfrentaron a exigencias de otra calidad. Esencialmente se trató de la transformación de su disposición y capacidad político-militar para organizar y hacer la guerra en la búsqueda del logro de sus planes y objetivos (el *plan estratégico*) en disposición y capacidad para construir la paz, cumplir los compromisos derivados del Acuerdo y demandar del Estado el cumplimiento de los suyos, bajo

la premisa de que no se estaba frente a la disolución por efecto de una rendición, sino frente al propósito de dar continuidad a su lucha dentro del orden existente, es decir, desplegar acción política y al mismo tiempo contribuir al proceso de *normalización* de la vida de quienes integraron la fuerza guerrillera.

Más allá del análisis de aspectos específicos, que seguramente serán objeto de estudio de la investigación social sobre el proceso de paz, en este texto quiero apenas llamar la atención sobre dos aspectos que me parecen relevantes para una comprensión compleja de las condiciones de la implementación. Me refiero, por una parte, a la preservación –en el nuevo contexto– del acumulado colectivo, político, organizativo y cultural construido durante la confrontación armada y, por la otra, al liderazgo político, teniendo en cuenta las necesarias interrelaciones.

Respecto de lo primero, la configuración específica de la guerra –después de la ruptura de los diálogos del Caguán– impuso una tendencia al fortalecimiento de las dinámicas federativas asociadas a la organización en bloques guerrilleros y especialmente a una marcada *territorialización* de la confrontación armada. Aunque se preservó el mando unificado en cabeza del Secretariado y del Estado Mayor Central, el carácter federativo evidentemente se fortaleció. Se expresó luego en la forma como se terminó estructurando la delegación negociadora guerrillera en La Habana, en la aproximación de acuerdos parciales y en las decisiones definitivas que llevaron al Acuerdo Final; posteriormente, también en la X Conferencia guerrillera en agosto de 2016 y en el congreso fundacional del partido de las Farc, que culminó el 1º de septiembre del mismo año, escenarios en los que fueron aflorando diferencias de diversa naturaleza.

En lugar de la cohesión y la unidad internas, que habrían supuesto la intensa deliberación y la construcción de acuerdos en torno a propósitos comunes que permitieran agregar los acumulados y experiencias de los bloques guerrilleros, se terminaron imponiendo prácticas de hegemonización sustentadas en una

instrumentalización del principio leninista del *centralismo democrático*, muy distinto al *orden y mando* propio y comprensible en estructuras militares. La consecuencia lógica: procesos de *depuración interna*, que fortalecieron internamente a los sectores mayoritarios, pero que vistos de conjunto y más allá, en realidad produjeron un debilitamiento general del proyecto político en construcción en las nuevas condiciones, menguando, además, la capacidad de interlocución frente al adversario y los potenciales aliados. Como efecto de ello, también afectándose las condiciones de la implementación.

En el mismo sentido, debe valorarse el rol del liderazgo colectivo e individual. El liderazgo de la implementación ha sido en general distinto en sus individualidades y accionar conjunto, con algunas excepciones, a lo que fue el liderazgo histórico de la organización guerrillera, así haya identificables líneas de continuidad. Parte de esa diferencia tiene que ver con los asuntos que se han tenido que enfrentar; también con los contenidos y la forma de hacerlo. Igualmente, tiene que ver con la capacidad de unir y cohesionar internamente, así como de construir legitimidad antes que lealtades hacia individuos. En ese aspecto se ha advertido una ausencia de liderazgo, que ha sorprendido a estudiosos del proceso de paz; también al momento de realizar análisis comparado con otras experiencias internacionales. Esa calidad del liderazgo se ha hecho notoria, entre otros, en la forma de tramitar el pasado propio y de aproximarse a la construcción de la verdad, en el diseño de la estrategia de defensa jurídica y política de quienes comparecen ante la JEP, en el relacionamiento con el establecimiento, en la valoración del estado del proceso de implementación y reincorporación y sus tendencias, en la regulación y trámite de las diferencias internas, en la concepción de la política, lo político, la organización y la acción políticas. Quienes lideraron las FARC-EP y hoy dirigen su organización política sucesora no son en el presente personas de peso en la política nacional o intervinientes reconocidos en los grandes debates nacionales.

Todo lo anterior ha contribuido, desde la perspectiva de las condiciones de la implementación, a un debilitamiento de la parte contratante exguerrillera del Acuerdo, que, además, no logra representar entre tanto al universo de los antiguos integrantes de la extinta guerrilla.

En esta valoración básica y parcial de lo ocurrido con la fuerza guerrillera que fue constructora del Acuerdo de Paz e hizo tránsito a la vida política no puede dejarse de lado el impacto producido por el ya expuesto retorno a las armas de un importante número de excomandantes guerrilleros encabezados por Iván Márquez, quien fungió como jefe de la Delegación de Paz en La Habana y participó activamente en la implementación temprana. Sin duda, esa decisión afectó las condiciones generales de implementación tornándolas más complejas; en lo concreto, además de la (re)apertura de nuevos *frentes de guerra* que se consideraban cerrados, agregó a las dificultades de concreción de la paz completa, cuya búsqueda precisa, además del ELN, también de la búsqueda de la solución política con esa organización guerrillera y otras estructuras existentes.

La necesidad de actualizar el Acuerdo de Paz

Con las piezas para un análisis de las condiciones de la implementación del Acuerdo de Paz celebrado con las FARC-EP, que aquí se han presentado, se ha buscado contribuir a la comprensión más compleja del proceso iniciado formalmente el 24 de noviembre de 2016. Básicamente se ha insistido en la naturaleza conflictiva y contradictoria, desigual y diferenciada de esas condiciones, y se ha tratado de evidenciar que tanto la construcción de la paz como la implementación del Acuerdo de La Habana se encuentran en un campo abierto y en disputa, en el que al final del gobierno de Duque no se avizoraban, por tanto, trayectorias definitivas de salida.

Más allá de esta afirmación, considerando el tiempo transcurrido y sin desconocer algunos avances identificables, era notorio que los tópicos del Acuerdo que comprometían la activación de su potencial reformista y transformador a través de la reforma rural integral y la apertura democrática con garantías de participación política y social no habían logrado despegar con integralidad y sincronía. Por eso, se ha sostenido la tesis de la paz pospuesta, atravesada durante el gobierno de Duque por prácticas de simulación y pretensiones gubernamentales de consumación de la perfidia, que se constituyeron en referentes del estado crítico y precario por el que atravesaba el proceso.

Si se considera el esfuerzo social colectivo y el valor cultural que este significa para sentar las bases de la superación de la impronta de guerra y confrontación que ha marcado la historia de las últimas seis décadas en el país, era más que evidente que se estaba frente a una perspectiva que en absoluto se debía desechar. Al terminar el gobierno de Duque, pese a su política, había mayores claridades acerca de los alcances y posibilidades que se derivan del Acuerdo de Paz; lo convenido se había convertido en bien común de la sociedad colombiana y –con flujos y reflujos– venía siendo apropiado por ella en forma continua y sistemática. Con una virtud, es aún aspiración en el sentido de que sus disposiciones no han merecido la implementación debida, pero es sobre todo un compromiso ya pactado a la espera de que sea cumplido en los términos en los que fue concebido y acordado. Eso lo diferencia de agendas programáticas contenidas en proyectos políticos a las que todavía les falta el recorrido de su concreción y de la incorporación en marcos normativos y de decisión de procesos de planeación y política pública. El Acuerdo de Paz tiene ya un recorrido trazado, incluso con algunas definiciones parciales. Se trata de un activo que no se contrapone, sino que agrega a propósitos comunes de construcción de paz sustentada en la democracia verdadera y la justicia social.

En ese sentido, se trata de propiciar un diálogo entre las disposiciones del Acuerdo y la agenda alternativa que bajo las condiciones

actuales se precisa en Colombia (Estrada, 2022). Son evidentes, por ejemplo, coincidencias entre los contenidos del Acuerdo y el programa del programa del progresismo social-liberal. Entre otras cosas, porque el Acuerdo mismo es expresivo de propósitos reformistas (parciales) históricamente aplazados, que han hecho parte de las reivindicaciones de importantes sectores de la sociedad, empezando por la posibilidad del cierre definitivo de la confrontación armada.

Esa afirmación lleva a proponer la necesaria actualización del Acuerdo, sin reversión alguna de sus pilares y disposiciones, la cual debe ser comprendida como la necesidad de un acuerdo político nacional a construir con el concurso de las partes contratantes y con una garantizada participación social que habilite el diálogo nacional a fin de reelaborar y reconducir el proceso de implementación con base en la formulación y aprobación del marco normativo pendiente; la actualización del Plan Marco de Implementación en sus componentes físico y financiero; la definición precisa del capítulo específico de la implementación a incorporar en los sucesivos planes nacionales de desarrollo, haciéndolo extensivo a los planes departamentales y municipales, incluidas las acciones de política pública y la concreción de un acuerdo fiscal que permita la financiación efectiva de lo dispuesto, entre otros aspectos. En conclusión, una actualización concebida como parte de una nueva política de paz de Estado, que contenga también dentro de sus propósitos el logro de la paz completa.

Si se tienen en cuenta los anuncios del gobierno de Gustavo Petro sobre la búsqueda de la llamada paz total, pareciera que en desarrollo de ese propósito la implementación del Acuerdo de Paz puede contar con nuevas y mejores condiciones. El Gobierno ha manifestado su compromiso con la implementación y anunciado la decisión de superar el estado precario en el que lo dejó el gobierno de Duque. Más allá de esa manifestación de voluntad será preciso esperar a las medidas y acciones gubernamentales concretas que permitan confirmar el anunciado compromiso.

La versión original de este texto fue publicada en 2021, con el título “Condiciones actuales de la implementación del Acuerdo de paz. Complejidad y perspectivas”, como parte del libro *La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. Bogotá: Gentes del Común, CEPDIPO. Para esta publicación ha sido corregida y ampliada.

Financiación y ejecución presupuestal (2017-2022)*

Este capítulo aproxima un balance del proceso de implementación en el periodo comprendido entre 2017 y 2022. El foco principal del análisis se encuentra en la financiación y la ejecución presupuestal, aunque incorpora aspectos de las políticas públicas durante ese periodo. El texto se ocupa de las tendencias más generales e incluye una valoración sobre lo observado en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz. El estudio se sustenta en los reportes del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), instrumento creado por el Acuerdo con el propósito de hacer seguimiento al Plan Marco de Implementación (PMI); incorpora igualmente aspectos de los análisis realizados por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación y, en menor medida, por la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional.

El análisis de las tendencias de financiación y de ejecución presupuestal se comprende complementario a estudios que privilegian el análisis político o lecturas sobre el marco normativo del Acuerdo de paz. En ese aspecto, suministra elementos de juicio

* Este capítulo fue elaborado en coautoría con las investigadoras María Isabel Galvis Suárez y Francis Clarissa Vargas Díaz.

derivados de la propia concepción de la implementación contenida en el Acuerdo, que pretendió traducir sus disposiciones al lenguaje de la planeación y la programación presupuestal, bajo el entendido que el cumplimiento de lo pactado en La Habana era realmente materializable si se acompañaba de la correspondiente asignación y ejecución de recursos.

El estudio realizado evidencia limitaciones derivadas de las definiciones iniciales de los indicadores y las metas trazadoras del PMI, así como de la calidad diferenciada de los reportes de información al SIIPO por las entidades responsables del Estado. Asimismo, de las proyecciones fiscales de la implementación expuestas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de los años de 2017 y 2018. Tales proyecciones fueron cuestionadas inicialmente por el componente FARC de la CSIVI en las salvedades formuladas al PMI contenido en el Documento Conpes 3932 de 2018 (PMI, 2018, pp. 225-229) y, posteriormente, en los informes de seguimiento a la implementación realizados por la Contraloría General de la Nación. Las señaladas limitaciones no impiden aproximar una valoración de las principales tendencias de financiación y de ejecución presupuestal.

Por otra parte, es preciso advertir que las tendencias aquí identificadas no dan cuenta del impacto efectivo de los recursos dispuestos durante el periodo 2017-2022. Tampoco, de si los recursos reportados como dispuestos tuvieron verdaderamente una destinación específica a la financiación de la implementación. A pesar de la creación de la figura del trazador presupuestal para la paz (TCP) (Ley 1955 de 2019, art. 220), con el propósito de *marcar* y hacer seguimiento a los recursos de la implementación, hasta el momento el TCP no ha logrado cumplir a cabalidad la función para la cual fue concebido (Estrada et al., 2021). El análisis detallado del TCP, no realizado en este estudio, no excluye la posibilidad de prácticas de simulación, como las observadas durante el gobierno de Iván Duque, como se expuso especialmente en el capítulo III del libro.

Como se podrá apreciar, el proceso de implementación –asumiendo lo establecido en el PMI– exhibe claramente tendencias de rezago general en la ejecución presupuestal y no corresponde a la estructura original de asignación de recursos por punto del Acuerdo de Paz; además de esto, evidencia problemas de planeación y de programación presupuestal.

Tendencias generales de financiación y ejecución presupuestal

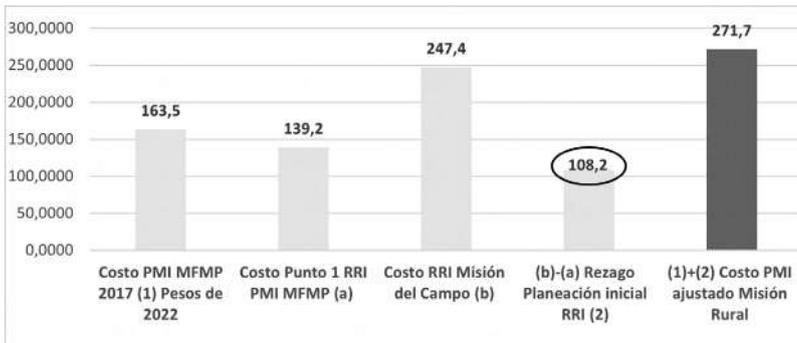
La financiación del Acuerdo Final ha sido desde el inicio un asunto controversial, tanto en lo referido al monto como a las fuentes definidas en el Plan Marco de Implementación y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017. Respecto del monto, establecido en 129.5 billones de pesos de 2017 a ejecutar en quince años, se ha advertido el subcosteo, ya señalado en el capítulo II; frente a las fuentes, se han cuestionado, sobre todo, los recursos correspondientes al Sistema General de participaciones, por considerarse que estos tienen destinación específica de origen constitucional y legal y, en sentido estricto, no son recursos nuevos, como lo dispone el Acto Legislativo 01 de 2016.

El Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones presentado por la Contraloría General de la República al Congreso de la República (CGR, 2018), alertó tempranamente acerca de que los recursos dispuestos en la planeación indicativa del PMI que costó el Acuerdo Final eran insuficientes para responder a los requerimientos de la implementación, específicamente de la RRI. Tal afirmación la sustentó en que el PMI no evidenciaba recursos a asignar para cubrir los municipios rurales y rurales dispersos más allá de los 170 municipios PDET priorizados, mientras que el estudio de la Misión para la Transformación del Campo (MTC), desarrollado por el DNP en 2015, había

realizado una estimación del costo de la inversión pública requerida para superar las brechas de pobreza entre el campo y la ciudad, cubriendo la totalidad de los municipios (365 rurales y 300 rurales dispersos; 98.5 % de los cuales tienen cabeceras urbanas con menos de veinte mil habitantes).

A pesos de 2022, esa diferencia en la identificación de requerimientos de inversión pública se traduce en que mientras el PMI estableció 139.2 billones de pesos para la RRI, el costeo de la MTC correspondía a 247.4 billones de pesos, generándose una desfinanciación (o un rezago de financiación) de 108.2 billones de pesos. Si el costo del PMI (\$163.5 billones) se ajustará a lo establecido en la MTC, su valor sería, a pesos de 2022, de 271.7 billones de pesos (ver figura 1). Estas cifras poseen el mayor significado, pues advierten sobre un problema de planeación (y de desfinanciación) de origen que necesariamente redundará en los resultados de la implementación del AF.

Figura 1. Diferencias de Costeo según Plan Marco de Implementación y Misión de Transformación del Campo (billones de pesos 2022)

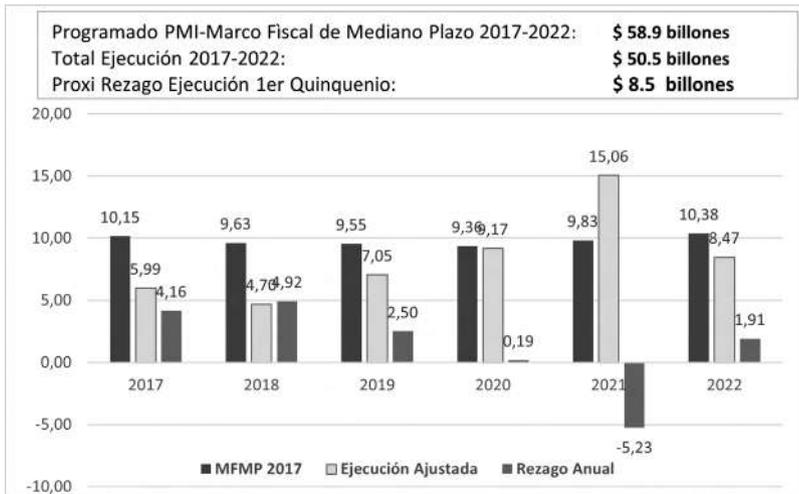


Fuente: PMI-MFMP 2017, Informes sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas para el componente de paz del Plan Plurianual de Inversión de la Contraloría General de la República

El presente análisis se sustenta en el costeo inicial de PMI, según el MFMP de 2017, indexado a pesos de 2022. De acuerdo con los

reportes de la ejecución presupuestal, a noviembre de 2022, se habían ejecutado 50.4 billones de pesos, frente a los 58.9 billones de pesos estimados en el MFMP. Es decir, había un rezago de ejecución de 8.56 billones de pesos, que es expresivo de los rezagos acumulados durante el quinquenio 2017-2022 (ver figura 2).

*Figura 2. Rezagó de ejecución presupuestal (2017-2022)
(en billones \$ 2022)*

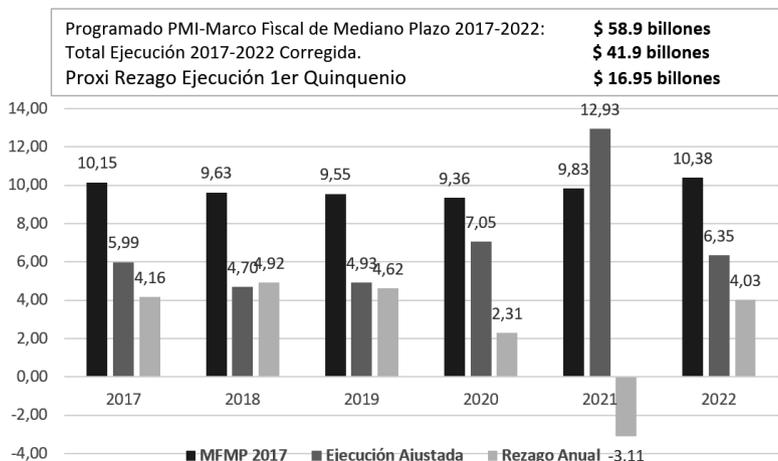


Fuente: autores con base en cálculos a partir de informes de la CGR, indexados a noviembre de 2022.

Este rezago podría ser aún mayor si se considerara que puede haber una sobreestimación del reporte por recursos orientados desde la oferta social del Gobierno (existente desde antes del AF), que no benefician a municipios PDET ni es específica en su destinación a otros territorios rurales dispersos. Se trata de los recursos de programas de atención a la primera infancia, adulto mayor y oferta del Sena en territorios no PDET, cuyo monto alcanza 8.6 billones de pesos. En ese caso, descontando la sobreestimación señalada, la

ejecución presupuestal se situaría en 41.9 billones y el rezago total de ejecución alcanzaría 16.95 billones de pesos (ver figura 3).

*Figura 3. Rezago ejecución ajustada 2017-2022
(en billones \$ 2022)*



Fuente: autores, con base en cálculos a partir de informes de la CGR, los cuales fueron actualizados a noviembre de 2022 y corregidos por sobrestimación de gasto reportado desde la oferta social del Estado.

En la tabla 8 se puede apreciar la programación presupuestal por punto del Acuerdo, según el componente de paz del PND (2018-2022), indexada a pesos de 2022, comparada con la ejecución presupuestal, considerando tanto el escenario de las ejecuciones presupuestales según reportes de las entidades del Estado, como el escenario con el descuento de la ya señalada sobreestimación.

Tabla 8. Ejecución presupuestal por Punto del Acuerdo Final (incluye todas las fuentes de financiación) (Billones de pesos)

Punto del Acuerdo	Programación		Ejecución	
	MFMP 2018 15 años	Componente de Paz PND 2018-2022	2017 -2022	2017 -2022*
1. Reforma rural integral	139.9	31.6	35.0	26.6
2. Participación política	5.4	0.1	0.9	0.9
3. Fin del posconflicto	2.4	0.9	3.8	3.8
4. Drogas ilícitas	10.5	0.1	5.5	5.5
5. Víctimas	5.4	4.5	4.1	4.1
6. Implementación	0.0	0.0*	1.1	1.1
Por distribuir	0.0	9.7	0.0	0.0
Total	163.7	46.9	50.4	41.9

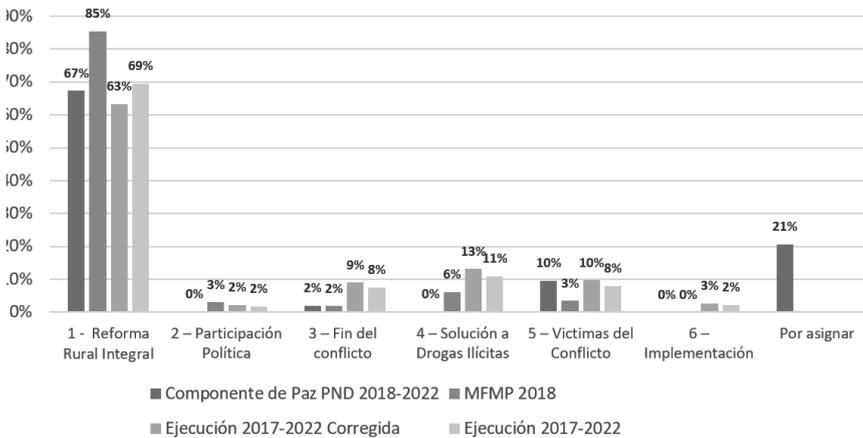
Fuente: autores, con base en cálculos a partir de informes de la CGR, los cuales fueron actualizados a 2022.

* Ejecución corregida por sobrestimación de gasto reportado desde la oferta social del Estado.

Dado que la distribución de la programación presupuestal del MFMP 2017 se realizó para todo el tiempo de la implementación, es decir, a quince años, y que ese MFMP solamente señaló una cifra global para el periodo 2017-2022 (58.9 billones de pesos), sin discriminar recursos programados por punto del AF, no se puede realizar un ejercicio de comparación que permita identificar de manera precisa rezagos o mayores ejecuciones por punto del AF. Tal comparación solo es posible con referencia a la programación del componente de paz del PND (2018-2022), que evidenciaría una mayor ejecución de 3.5 billones de pesos con relación a lo establecido en el PND, y un rezago de 5 billones de pesos, si se descontaran los recursos sobreestimados. Sin resolver, de todas maneras, los ya señalados escenarios de rezago global de 8.5 billones y 16.95 billones de pesos, según se considere o no la sobreestimación.

En la figura 4 se observa la ejecución comparada si se considerara la meta de distribución porcentual de la asignación presupuestal a quince años del MFMP, la distribución porcentual contemplada en el PND 2018-2022, la ejecución presupuestal reportada por las entidades responsables y la ejecución descontando la sobreestimación ya indicada.

Figura 4. Ejecución comparada por punto del Acuerdo Final (en porcentaje)



Fuente: autores, con base en cálculos a partir de informes de la CGR, actualizados a 2022 * Ejecución corregida por sobreestimación de gasto reportado por instituciones del sector social.

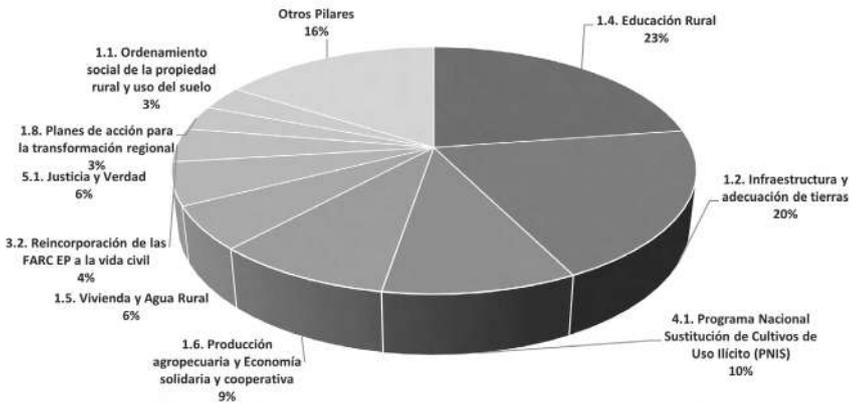
Lo registrado en la figura 4 indica, al menos tendencialmente, que había rezagos especialmente en el Punto 1 y el Punto 2 del Acuerdo, mientras que en los demás puntos se registraba mayor ejecución. Lo anterior, sin tener en cuenta un análisis del impacto efectivo de los recursos dispuestos.

Por otra parte, la distribución de la ejecución presupuestal por pilares del AF evidencia los problemas de una planeación y ejecución presupuestal concordante con las disposiciones del AF. Como se aprecia en la figura 5, el 62 % por ciento de los recursos

se concentró en cuatro (4) pilares: “1.4 Educación Rural” (23 %), “1.2 Infraestructura y adecuación de tierras” (20 %), “4.1. Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos” (10 %) y “1.6 de Producción Agropecuaria y Economía Solidaria” (9 %).

Para el caso del gasto orientado a “1.4 Educación Rural”, esta concentración de recursos se deriva principalmente del proyecto de inversión del ICBF de atención a la Primera Infancia; en cuanto a los recursos del pilar “1.6 de Producción Agropecuaria y Economía Solidaria”, esta ejecución se explica por los subsidios a la tercera edad y la atención del Sena en territorios rurales a nivel nacional. En ambos pilares la mayoría de los recursos no se orientan a municipios PDET. Los recursos asociados al pilar “1.2 Infraestructura y Adecuación de tierras”, provienen principalmente del SGR (Ocad-Paz), representando giros a territorios por parte de este órgano colegiado.

Figura 5. Ejecución 2017-2021 por pilar del Acuerdo Final (en porcentaje)



Fuente: autores, con base en cálculos a partir de informes de la CGR, indexados a 2022.

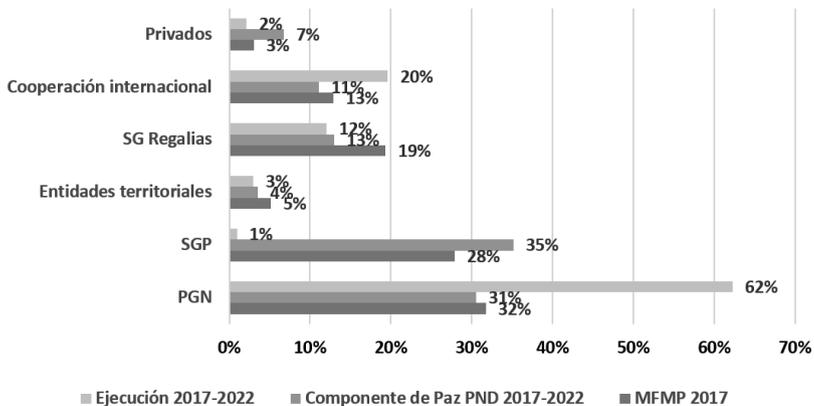
Al mismo tiempo, pilares tan importantes como el “1.1. Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo” o el “1.8. Planes de acción para la transformación territorial”, con el 3 % del total de la ejecución, respectivamente, poseen registros muy bajos.

Las cifras aquí expuestas evidencian los límites de la programación presupuestal y, en general, de la planeación del proceso de implementación, que afectan el principio de integralidad. Es evidente la falta de direccionamiento por parte del Gobierno central, pero también la apropiación de las disposiciones del AF por parte de las diferentes entidades del Estado.

Esta afirmación posee mayor soporte, cuando se hace una comparación entre la ejecución presupuestal y las metas trazadoras del PMI. En efecto, como lo muestra la figura 6, es notoria la distorsión entre la planeación y ejecución presupuestal frente a los resultados de política pública. Solamente para ilustrar, se presentan algunos casos: en pilares estructurales de la RRI, por ejemplo, un 22 % de la ejecución se concentró en educación rural con avances en metas trazadoras de 11 % en erradicación del analfabetismo y 49 % en cobertura universal de la primera infancia, al tiempo que tan solo un 3,2 % se orientó al pilar ordenamiento social de la propiedad con avances de 9 % en la meta trazadora de entrega de tierras. Asimismo, el 10 % de la ejecución se orientó al pilar PNIS con avances bajos y moderados en sus metas trazadoras (tratamiento diferencial sin cumplir, 14 % en territorios PNIS libres de sospecha de minas antipersonal), sumado al rezago de atención del programa PNIS en su fase de ciclo corto y largo a través de proyectos productivos, con un 98 % de familias sin atender.

Por otra parte, si se considera la ejecución presupuestal desde la perspectiva de las fuentes de financiación, es comprobable que en el periodo 2017-2022, el PGN aportó el doble de lo programado en el MFMP de 2017 y en el componente de paz del PND 2018-2022, al apalancar el 62 % del total ejecutado. La Cooperación internacional también mostró una mayor participación frente a lo programado. Por el contrario, el SGP y el SGR, registraron aportes sensiblemente inferiores con relación a lo originalmente previsto (ver figura 7).

Figura 7. Ejecución por fuente de financiación del Acuerdo Final %



Fuente: cálculos de los autores a partir de informes de la CGR.

Como se puede advertir, los problemas de programación también comprometen las fuentes de financiación.

Finalmente, es preciso destacar los riesgos de financiación y de ejecución de los recursos señalados en el sexto informe elaborado por la Contraloría General de la República (CGR, 2022).

- Riesgo de desfinanciación de la implementación, por la falta de lineamientos para el uso de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y las entidades territoriales, conllevando a una ejecución de la implementación

del AF inferior a la prevista con posible incumplimiento de compromisos.

- Programación y ejecución presupuestal desbalanceada frente a las metas trazadoras que requieren de mayor financiación.
- Riesgo de desfinanciación de la RRI, toda vez que los alcances y metas de algunos de estos son muy limitados y el costeo de los Planes Nacionales Sectoriales que suma \$89.6 billones de 2021, no alcanza a cubrir los requerimientos de la RRI.
- En cuanto a la focalización territorial del Ocad-Paz, un 28 % por valor de \$1,4 billones se orientaron a municipios no PDET, evidenciando asimetrías en el acceso a los recursos.
- El bajo monitoreo a las obras ha conllevado ha incumplimientos, deficiencias de calidad y pérdida de valor de las inversiones del Ocad Paz.
- Posible disminución del impacto de las inversiones de la cooperación internacional por la desarticulación de la ejecución de estos recursos con el PMI. Se registran \$ 7.8 billones de aportes de la cooperación durante el quinquenio, de los cuales \$ 1.3 billones se canalizaron a través del Fondo Multidonante.

En suma, la tendencia general de la ejecución presupuestal del periodo 2017-2022, además de evidenciar los límites que ella tiene derivados del diseño original, es expresiva tanto de notorios rezagos (desiguales), como de la desatención de la estructura de recursos a destinar por punto del Acuerdo de Paz.

Tendencias de financiación y de ejecución presupuestal por punto del Acuerdo

En lo que sigue, se examinan las tendencias de financiación y de ejecución presupuestal por punto y pilar del Acuerdo, según lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación.

Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

Una valoración general del estado actual de la RRI permite afirmar que su implementación se encuentra distante de los propósitos originales, pese a que se puedan identificar de manera dispersa y fragmentada algunas ejecutorias. Según informes de entidades estatales como la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación (PGN), de la Secretaría Técnica de los Notables (STN), que hace seguimiento a la implementación, y del Centro de Pensamiento y Diálogo Político, la RRI es uno de los puntos del AF que registra mayores retrasos en la implementación.

La comparación entre objetivos y resultados hasta ahora medibles permite constatar que no ha habido una reducción significativa de la pobreza extrema y de la pobreza rural. Respecto de 2016, cuando la pobreza multidimensional alcanzó 17,8 % en el nivel nacional y 37,6 % en las zonas dispersas, dicho indicador apenas se había reducido en 2021 de manera moderada en los centros poblados y rurales al 16 % y en el nivel nacional 31,1 % manteniéndose una brecha aún significativa. La tasa de analfabetismo ascendió a 8,4 %, mientras que en los centros poblados y rurales dispersos alcanzó 18,1 %, evidenciando también una brecha notable¹.

¹ Dane. (2022). *Pobreza y desigualdad. Pobreza multidimensional*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Acceso a la tierra, formalización masiva de la propiedad y ordenamiento social de la propiedad

En desarrollo del Acuerdo de Paz, en el PMI se propusieron intervenir diez millones de hectáreas. Tres millones de ellas para la conformación de un Fondo de Tierras, a entregar gratuitamente; siete millones para formalizar masivamente la pequeña y mediana propiedad. A junio de 2022, la Agencia Nacional de Tierras reportó la entrega de 508.840,55 hectáreas, lo cual corresponde al 17 % de la meta prevista en el PMI (ver tabla 9).

Tabla 9. Hectáreas entregadas por la ANT 2017-2022

Año	Metas ANT	Resultado
2017	956,31	956,31
2018	3312,13	4297,28
2019	28.633,90	31.123,85
2020	72.479,21	72.676,05
2021	169.688,19	155.898,22
2022	262.980,91	243.888,84

Fuente: elaboración propia basada en SIIPO.

En 2021 se adoptó el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad. Según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), administrado por el DNP, con corte a 30 de junio de 2022, se habían formalizado por la Agencia Nacional de Tierras (ANT): 2 713.902,52 hectáreas, lo que correspondería a un 39 % del total previsto en el PMI (tabla 10):

Tabla 10. Hectáreas formalizadas por ANT 2017-2022

Año	Metas ANT	Resultado
2017	592.367,00	994.389,11
2018	750.927,00	882.706,90
2019	65.305,00	63.363,32
2020	117.573,00	117.096,53
2021	540.625,00	242.524,51
2022	866.947,00	413.822,15

Fuente: elaboración propia basada en SIIPO.

Frente a esta información registrada en el SIIPO, debe considerarse la observación de la CGR en el sentido de que la mayor parte de las hectáreas reportadas como entregadas y formalizadas corresponden a territorios étnicos y que al realizar el cruce entre los dos reportes se estarían sumando los mismos casos atendidos (CGR, 2022, pp. 57-56, 261). Lo anterior tiene como consecuencia que se está frente a una muy probable sobrevaloración en estas metas y que, por lo tanto, se hace preciso realizar un trabajo de depuración en el registro de hectáreas entregadas y formalizadas a fin de establecer el estado real de la implementación y generar transparencia en el seguimiento y futuros reportes. Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación señaló –respecto a la distribución de hectáreas ingresadas en el Fondo de Tierras– que el 42 % de estas se ubican en municipios PDET y que solo tres subregiones concentran 60 % de las mismas: Sur de Bolívar, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Arauca, mientras que otras siete subregiones tienen una participación de menos del 5 % (PGN, 2022, p. 46).

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POS-PR) son los instrumentos de política pública que buscan coordinar acciones en los diferentes ámbitos de Gobierno para lograr una distribución más equitativa de las tierras rurales y el acceso

y regularización de la propiedad. Estos planes buscaban ser implementados por oferta en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura, con prioridad de los municipios PDET, especialmente en aquellos donde opera el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y se encuentran las Zonas de Reserva Campesina. Pese a la importancia de estos planes, la Procuraduría General de la Nación indicó que, aunque el Ministerio focalizó 1047 municipios para la implementación de los POSPR, la ANT programó la implementación de solo 59 de ellos con corte a 31 de marzo de 2022, de los cuales se encontraban formulados y aprobados 48, desprogramados por causas de orden público 8, y en formulación 3. Solo está en fase de implementación en el municipio de Ovejas (Sucre) (PGR, 2022, p. 46). El retraso en la implementación en este aspecto era protuberante al final del gobierno de Duque.

Otro de los instrumentos de la RRI es el Sistema General de Información Catastral, Integral y Multipropósito, que según el Acuerdo de Paz buscaba que en un plazo máximo de siete años concretara la formación y actualización del catastro rural, dando resultados tempranos en las zonas rurales priorizadas, con el fin de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra y estimulando además del recaudo, la desconcentración de la propiedad rural improductiva (Punto 1.1.9.) (CGR, 2022, pp. 18-19). En el Sexto Informe de Seguimiento presentado por CGR, se señaló que, con corte al 31 de marzo de 2022, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi había informado sobre la intervención de 9 millones de hectáreas en 53 municipios; lo cual corresponde a un 7.9 % de la meta contemplada en el PMI. De esa forma se evidencia el significativo retraso en la aplicación de este instrumento. En ese mismo sentido se afirmó que del total del sector, según el balance de esa entidad, 87,8 % se encuentra sin actualizar, 0,8 % está parcialmente actualizado y 7,1 % sin formar. Ello significa que 54 % del territorio nacional estaba sin actualizar y 30,5 % sin formar (CGR, 2022, p. 62-63).

Por otra parte, el incumplimiento en la creación de la jurisdicción agraria no ha permitido que se activen las funciones para lo cual fue concebida. Apenas en la legislatura que inició el 20 de julio de 2022, se presentó al Congreso de la República el proyecto de acto legislativo mediante el cual se “establece la jurisdicción agraria y rural”. El proyecto se encuentra actualmente en trámite legislativo.

En suma, los instrumentos previstos en el AF para consolidar el proceso de ordenamiento social de la propiedad no han contado con la debida respuesta estatal y gubernamental y constituyen un factor fundamental de incumplimiento y rezago en la implementación de la RRI.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

El diseño y puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) constituye uno de los pilares de la RRI. Con ellos se busca, como ya se ha afirmado en este libro, la transformación estructural de territorios particularmente afectados por el conflicto, en el contexto de los propósitos generales y objetivos de la RRI. Para materializar tales alcances de los PDET, se consideró necesario diseñar de manera participativa Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales debían incorporar una visión de la construcción territorial que tuviera en cuenta las condiciones demográficas, políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales de la población que habita en los territorios, y sobre la base de diagnósticos elaborados en conjunto con las comunidades, identificara necesidades, acciones y metas específicas de la transformación territorial.

Los PDET parecieran representar el componente de mayor nivel de implementación de la RRI, según los reportes gubernamentales sobre gestión e inversión pública. No obstante, es preciso señalar que el análisis de su implementación se ha trasladado al campo de la conceptualización, el diseño técnico y método de

estructuración. Entidades expertas como el Centro de Pensamiento y Diálogo Político advirtieron que las *hojas de ruta* formuladas no corresponden a las disposiciones del Acuerdo dado que la metodología para su construcción desdibujó tanto el contenido como los alcances de los PDET al simplificarlos y subordinarlos a la política de *Paz con legalidad*. En ese aspecto, se ha planteado que es necesaria su reformulación para ajustarlos a lo estipulado en el Acuerdo de Paz.

Por otra parte, es preciso señalar que el diseño de las *hojas de ruta* (en el que se afirma se recogen las 32 808 iniciativas propuestas por la población participante) no logró garantizar la articulación de los diferentes instrumentos del Acuerdo (Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Planes Nacionales para la RRI, el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y los Planes de Reparación Colectiva), según se había dispuesto en el artículo 280 de la Ley 1955 de 2019. Las *hojas de ruta* han mostrado hasta el momento un nivel muy bajo de articulación (Estrada et al. 2021b).

Al inicio del gobierno de Petro, se encontraban diseñadas quince de las dieciséis *hojas de ruta*, faltando solo el Pacífico Medio. Sobre su situación de las *hojas de ruta* existen las siguientes valoraciones:

- a. Los llamados grupos motores no reconocen las *hojas de ruta* como una herramienta utilizada para la priorización de acciones en los municipios PDET; las priorizaciones realizadas bajo la metodología de estos instrumentos no corresponden en su mayoría a las necesidades reales de los territorios; los ciudadanos consideran que la metodología es complicada y no comprensible; y afirman que no se aseguró la participación de las comunidades dadas las limitaciones de conectividad en las reuniones virtuales que se terminaron imponiendo por efecto de la pandemia del covid-19.

- b. Las iniciativas que han sido clasificadas como estratégicas en la metodología de la *hoja de ruta* no fueron priorizadas para ser implementadas en los planes de trabajo construidos en las sesiones tanto institucionales como de las mesas de impulso. La entidad ha recomendado la coordinación de acciones para la protección de las comunidades a fin de que generen condiciones que permitan la implementación de los PDET. Se advierte igualmente que las condiciones de seguridad continúan siendo adversas en estas zonas. Por otra parte, no se tenía un instrumento de seguimiento a la articulación de los PDET con los Planes Nacionales de RRI. Se carece de reportes en el SIIPO sobre la tasa de pobreza extrema en los municipios PDET y, además, de trece indicadores del PND 2018-2022, la mitad tienen un nivel inferior al 50 % respecto de la meta del cuatrienio.
- c. A juicio de la Secretaría Técnica de los Notables existe un bajo porcentaje de iniciativas movilizadas a través de proyectos de inversión, pues a abril de 2022 solo el 21 % de estas contaban con una ruta de implementación. Asimismo, se ha evidenciado que no existe equilibrio en la implementación de los diferentes pilares de las iniciativas y dentro de ellos; y tampoco entre las diferentes regiones. Por otra parte, la STN llamó la atención sobre la necesidad de ampliar la participación de las comunidades y organizaciones sociales en el proceso de implementación de las iniciativas, dado el bajo nivel registrado (STN, 2022).
- d. La mayoría de las catorce *hojas de ruta* se diseñaron durante la pandemia a través de medios virtuales, los cuales incidieron sobre las condiciones de presentación de información compleja y de carácter técnico a las comunidades. Sectores organizados de los territorios consideraron que las *hojas de ruta* no representaban el instrumento propicio para asegurar la participación y la visión de las comunidades.

A lo anterior se adicionan las limitaciones del enfoque de género, la dificultad para hacer seguimiento a las iniciativas para la población LGTBI, el bajo nivel de financiación e implementación de iniciativas étnicas en los PDET y que el sistema de seguimiento a la *hoja de ruta* no contiene los indicadores acordados en el PMI.

La situación de los PDET al inicio del Gobierno de Petro confirmaba la necesidad de su reformulación y aceleración, para alinearlos con lo dispuesto en el Acuerdo de Paz y sobre todo para que puedan cumplir su objetivo fundamental: transformar la vida y la economía en los territorios, contribuir a la superación de la violencia y propiciar condiciones para el cumplimiento de los propósitos de la RRI. Los PDET se encuentran lejos de representar un propósito común para la transformación territorial; no cuentan con proyectos de alcance estratégico que le sirvan de soporte a tal transformación; han sido municipalizados y reducidos a una sumatoria desarticulada de obras PDET, que en su mayoría corresponden a obligaciones consuetudinarias del Estado, ya existentes antes de la firma del Acuerdo.

Planes nacionales de la RRI

Los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI), otro de los pilares de la RRI, fueron concebidos para generar condiciones de mejoramiento de las condiciones de vida, trabajo y producción de la población pobre de la Colombia rural a través de la provisión continua y sistemática de bienes y servicios públicos estatales. Se consideraron, además, como instrumentos macro de la planeación sectorial en el nivel rural.

De acuerdo con la CGR, de los dieciséis planes contemplados, trece de ellos fueron adoptados durante las vigencias de 2020 y 2021, lo cual ya indicaba un rezago en la implementación, al que se adicionan las limitaciones frente a las necesidades de las zonas rurales y rurales dispersas, los problemas de costeo y la falta de

concordancia con otros planes y proyectos de la RRI (CGR, 2022, p. 311). Además, estaba pendiente de formulación y adopción del Plan Nacional de Salud Rural.

La STN, por su parte, advirtió que uno de los principales retos de la implementación de las RRI consiste en articular los Planes Nacionales con las iniciativas ciudadanas contenidas en los PDET, teniendo en cuenta el desencuentro actual y los desfases en su planeación. La STN señaló que esa articulación se podría lograr a través de la inclusión de los PNRRI en el PND (2022-2026), acompañándola de la debida asignación de presupuesto (STN, 2022, p. 30).

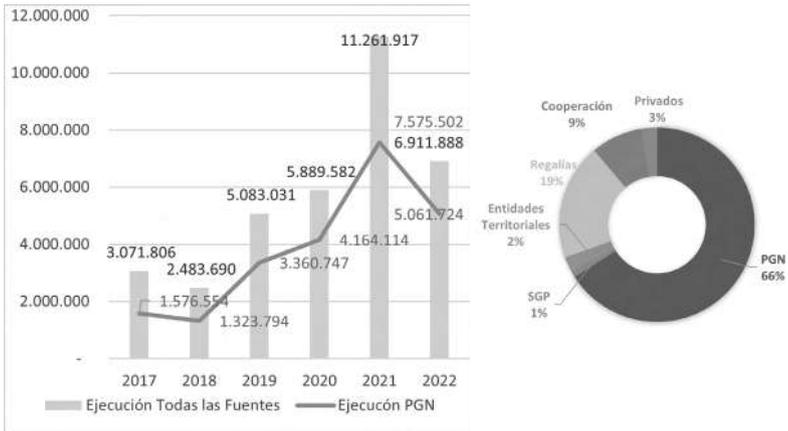
También en el caso de los PNRRI, se está frente a un notorio retraso en la implementación de la RRI; según el SIPO, el nivel de cumplimiento muestra un 87,5 % de la meta establecida. La adopción de los planes no ha conllevado a su efectiva puesta en marcha; materializarlos es aún una obligación pendiente.

Como se ha podido apreciar, las tendencias de la implementación de los componentes de la RRI comprueban que el Punto 1 del Acuerdo Final no ha tenido los desarrollos previstos. Tampoco se advierte la atención al principio de integralidad, que supone la interrelación entre sus diferentes componentes. Las transformaciones del campo colombiano se encuentran en lo esencial postpuestas. Es evidente el incumplimiento del Estado. Esta constatación de las tendencias asumidas por la política pública se refuerza cuando se analizan las tendencias de financiación.

Tendencias de financiación y ejecución presupuestal

Según cifras oficiales, durante el periodo 2017-2022 se habían invertido \$35 billones en la Reforma Rural Integral, siendo las principales fuentes de financiación el PGN (66 %), el Sistema General de Regalías SGR (19 %) y la Cooperación Internacional (9 %). El año con mayores inversiones fue 2021, duplicando su monto respecto a la vigencia anterior al alcanzar los \$ 11,2 billones, cifra explicada principalmente por los mayores aportes del PGN y del Ocad Paz del SGR (ver figura 8).

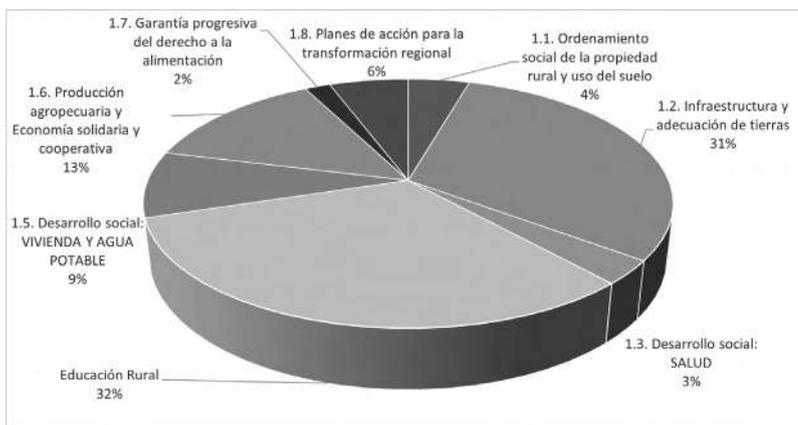
Figura 8. Ejecución Presupuestal y Fuentes de Financiación Reforma Rural Integral. Millones de Pesos de 2022



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a octubre de 2022.

Al analizar la estructura de la ejecución presupuestal, se advierte un desbalance entre las inversiones destinadas a los diferentes pilares de la RRI, como se aprecia en la figura 9, lo cual, además de evidenciar problemas en la planeación presupuestal, limita los alcances de la inversión pública frente al propósito general de transformar el campo con base en la reducción de la pobreza y la extrema pobreza, de las brechas entre el campo y la ciudad, y el fortalecimiento de la actividad productiva, con énfasis en la producción de alimentos. De más difícil identificación son los impactos de tal inversión sobre una transformación del campo desde una perspectiva territorial.

Figura 9. Inversiones pilares de la Reforma Rural 2017-2022 (%)



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a octubre de 2022.

El 63 % de la ejecución presupuestal se ha concentrado en los pilares de educación rural y de infraestructura y adecuación de tierras.

En el caso de la educación rural (32 % del total de la ejecución presupuestal), el 94 % ha sido financiado con cargo a recursos del PGN. Según la CGR, este monto se explica por los reportes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el marco de Programa de Atención a la Primera Infancia seguido por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el cual contribuye principalmente a las estrategias de i) cobertura de educación rural para preescolar, básica y media, de ii) calidad y pertinencia en la educación rural y iii) fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica. De acuerdo con el ente de control, ha sido evidente en todo caso el bajo compromiso del Ministerio de Educación Nacional en el cumplimiento de los indicadores relacionados con la dotación gratuita de material pedagógico a establecimientos educativos oficiales en zonas rurales, y en las metas asociadas a los modelos educativos flexibles implementados en las instituciones educativas (CGR, 2022, p. 80).

El pilar de infraestructura y adecuación de tierras (31 % de la ejecución presupuestal), sustenta su financiación en un 47 % proveniente del PGN a través del Ministerio de Transporte, el IPSE y Mintic, aportando a las estrategias de infraestructura vial rural, infraestructura de energía rural e infraestructura de conectividad rural. Los proyectos del Ocad-Paz del SGR han contribuido al 45 % de la ejecución y un 5 % ha sido a través de los proyectos financiados a través de la figura de obras por impuestos en territorios PDET. El restante 3 % corresponde a los aportes de la cooperación internacional y de las entidades territoriales.

Frente a la ejecución presupuestal de este pilar, la CGR ha señalado, entre otras, las siguientes problemáticas, entre otras (CGR, 2022, p. 286 y 289):

- i) falta de inventarios viales municipales y departamentales que limitan una adecuada planeación de las intervenciones en construcción y mantenimiento de las vías terciarias rurales;
- ii) baja cobertura de la estrategia de acceso comunitario a internet en centros poblados con más de cien habitantes, toda vez que en el Plan Nacional de Conectividad Rural (tan solo fueron priorizados los municipios PDET);
- iii) escasa asignación presupuestal de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para la ejecución del Plan Nacional Sectorial de Riego y Drenaje;
- iv) asimetrías en la asignación de los recursos asociados al Ocad Paz, toda vez que un 28 % de lo asignado no favoreció a territorios PDET;
- v) asimetrías en el acceso a obras por impuestos por parte de los municipios más rezagados y pérdida de oportunidad de ejecución de proyectos por menor techo fiscal asignado para la ejecución de la estrategia frente a las solicitudes por parte de los contribuyentes.

La señalada concentración de la ejecución presupuestal en estos dos pilares, se acompaña del bajo peso registrado en pilares esenciales de la RRI. Tal es el caso del Ordenamiento Social de la Propiedad, el cual registró durante el periodo 2017-2022 apenas un 4 % del total de la ejecución, de los PATR con un 6 % y de la garantía progresiva del derecho a la alimentación con tan solo un 2 %. Tras la cifra destinada a los PATR se encuentran deficiencias en la información reportada por las diferentes fuentes de información que no permiten establecer datos detallados de los recursos que llegan a los municipios PDET y en particular los asociados a la implementación de las iniciativas pactadas con la comunidad.

En el caso de los recursos para garantizar el acceso progresivo al derecho a la alimentación, el ente de control afirma que si bien hay avances en cuanto a aprobaciones de solicitudes de construcción o rehabilitación de plazas de mercado que contribuyen a la estrategia de acceso y consumo de alimentos, los programas que maneja esta entidad no se enfocan en la estrategia de producción y comercialización de alimentos y se orientan más bien a prácticas agroecológicas en la producción de alimentos para el autoconsumo (CGR, 2022, p. 22).

La salud rural es otro de los pilares con un bajo registro de inversión durante el periodo 2017-2022 (apenas 3 % del total). Como ya se dijo, aún no se había adoptado el PNS de Salud Rural, y aunque hay algunos avances en telemedicina, no se advierten desarrollos en la estrategia de atención a población dispersa mediante el Modelo de Atención Integral Territorial Maite.

Hasta el momento no hay reportes de ejecución de los PNS Formalización de la Propiedad, Riego y Drenaje y de los faltantes financieros para completar la implementación del Catastro Multipropósito (CGR, 2022, p. 73). La demora en la adopción del Plan Nacional Sectorial de Formalización de la Propiedad retrasó la dinámica presupuestal y, por ende, los avances en la meta trazadora de entrega y formalización de tierras son bajos.

Por otra parte, aunque el pilar de producción agropecuaria y economía solidaria, muestra un registro de ejecución del 14 % del total

de los recursos, más del 70 % de los recursos dispuestos en el periodo 2017-2021 provienen del presupuesto de Prosperidad Social por cuenta de la implementación del proyecto de subsidio económico para población adulta mayor en situación de vulnerabilidad, enmarcado dentro de la estrategia de protección social rural. Entre tanto, los compromisos presupuestales de entidades como la ADR, UAEOS y Ministerio de Agricultura han sido bajos, por lo que las ejecutorias de las demás estrategias de este pilar de la RRI no son significativas. Conforme lo indica la CGR “preocupan los rezagos asociados a las opciones de generación de ingresos para las familias que habitan o colindan las áreas de especial interés ambiental, el apoyo a las organizaciones de productores rurales, la implementación de un esquema de extensión rural efectivo, el fomento a la comercialización y agregación de valor de la producción de la ECFC, así como de las estrategias para su protección en aspectos laborales” (CGR, 2022, p. 40).

Las tendencias de la ejecución presupuestal aquí registradas muestran que además de los límites exhibidos por la política pública en materia de implementación de la RRI, hay notorios rezagos en la financiación. A lo cual se agrega una financiación que no corresponde a los requerimientos de los pilares del Punto 1 del Acuerdo, una dispersión que no permite preservar el principio de integralidad y muestras de registro de inversión pública que en sentido estricto no están alineadas con los propósitos y disposiciones del Acuerdo Final y con el Plan Marco de Implementación.

Participación política: apertura democrática para construir de paz

Las disposiciones del Punto 2 del Acuerdo de Paz demandan en gran medida una decidida acción gubernamental, a concretarse a través del diseño y puesta en marcha de políticas públicas; aunque también exigen el concurso del poder legislativo, en lo concerniente a desarrollos legislativos (constitucionales y legales), como en el caso de la reforma política electoral y las garantías para la protesta social, entre otras.

Tal y como ha ocurrido con las disposiciones de la RRI, la implementación del Punto 2 del AF se encontraba al promediar 2022 sin las debidas ejecutorias gubernamentales. El gobierno de Iván Duque no se interesó en promover los desarrollos legislativos pendientes; tampoco adelantó una gestión gubernamental que materializara el marco normativo que había emergido durante el gobierno de Santos. La visión contraria a las disposiciones del Acuerdo de Paz se tradujo en que propósitos esenciales de la apertura democrática se encuentran hasta el momento postpuestos.

Tanto el Acuerdo como el PMI contemplaron tres pilares en la implementación del Punto 2:

- a. Los derechos y garantías plenas para ejercicio político de la oposición;
- b. el fortalecimiento de los mecanismos democráticos de participación política, y
- c. la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local.

Para efectos de una valoración de este punto, más allá de la valoración política y cualitativa que escapa a los propósitos de este texto, se han tomado como referencia solamente las cuatro metas trazadoras que quedaron contempladas en el PMI.

Frente a los derechos y garantías plenas para la oposición política se definieron dos metas: 1) Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP; y 2) disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo con la normatividad ajustada.

La primera de ellas a cargo de la Presidencia de República y la segunda, sin entidad responsable, en PMI. Ninguna de las metas trazadoras cuenta con fichas técnicas ni reportes en el SIIPO, lo cual impide el seguimiento. No obstante, la realidad vivida por el país en los años que lleva el proceso de implementación muestra un alarmante registro en ascenso de asesinatos de líderes y

lideresas social, que persiste en la actualidad. En el mismo sentido, es comprobable la persistente violación de derechos humanos en la protesta y la movilización social, como se evidenció en el paro de noviembre de 2019 y semanas subsiguientes, en la brutal represión policial de septiembre de 2020 y, particularmente, en el tratamiento de guerra dado a la rebelión social de 2021.

Respecto de la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, el PMI contempló dos metas: 1) Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el décimo año de la implementación de los acuerdos; y 2) dieciséis curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono.

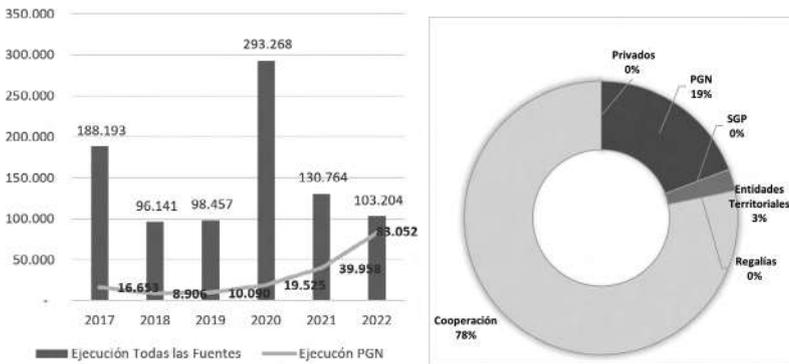
La primera, sin entidad responsable en el PMI, y la segunda, con responsabilidad del Ministerio del Interior. Según los reportes realizados en el SIIPO, la primera meta tenía un reporte de cumplimiento del 100 % por parte del Ministerio del Interior, que no se acompañó de un registro cualitativo en el sistema que permitiera identificar el respaldo técnico del nivel señalado. Respecto de la segunda meta sobre la creación de las dieciséis curules de paz en el Congreso de la República, es importante señalar que no se contaba con ficha técnica ni reporte en el SIIPO, lo cual alerta sobre las limitaciones del sistema para dar cuenta actualizada del estado de la implementación y evidencia la insuficiente responsabilidad institucional en la generación de insumos y reportes oportunos a este instrumento de seguimiento del Estado y del mayor interés para la opinión pública. Pese a lo anterior, debe afirmarse que el cumplimiento de esta meta del PMI, por cierto, con notorio retraso, fue el resultado de una acción judicial con la que se superó la maniobra parlamentaria que pretendió enterrar las 167 curules. En efecto, el presidente Duque se vio obligado a sancionar el Acto Legislativo 01 de 2021 atendiendo la orden de la Corte Constitucional. Su Gobierno nunca adelantó gestión favorable alguna; al contrario, cuando el proyecto fue presentado nuevamente al Congreso contribuyó a hundirlo. Por cuenta de las 16 curules de paz, las víctimas del

conflicto tendrán representación en la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030.

Tendencias de financiación y ejecución presupuestal

La situación precaria de la implementación del Punto 2 al finalizar el gobierno de Duque también se expresó en las tendencias de la ejecución presupuestal. Durante el periodo 2017-2022 se invirtieron \$ 910.030 millones en las estrategias asociadas al Punto 2 Participación Política, que son expresivos de un notorio rezago. Como se puede apreciar en la figura 10, la mayor parte de los recursos ejecutados, el 78 %, corresponde a la Cooperación Internacional. Sin ese aporte, se hubiera estado frente a una cuasi desfinanciación del Punto 2. Del PGN solamente ha provenído el 19 % de la financiación contabilizada (\$ 178.185 millones), con un leve repunte durante las vigencias 2021 y 2022, lo cual evidencia el bajo compromiso gubernamental.

Figura 10. Ejecución Presupuestal y Fuentes de Financiación Participación Política. Millones de pesos de 2022



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a octubre de 2022.

De acuerdo con la CGR, durante la vigencia 2021, se registraron inversiones financiadas por la Cooperación internacional, así (CGR, 2022, p. 125):

- i. Fondo Multidonante de Naciones Unidas, con el proyecto “Transformación territorial para el ejercicio libre y seguro de los liderazgos, la defensa de los derechos humanos y los procesos de reincorporación” por US \$2,5 millones.
- ii. Real Embajada de Noruega con el proyecto “Fortalecer las capacidades de la sociedad civil y las instituciones públicas para diseñar e implementar políticas e iniciativas para la prevención y protección de la vida, la integridad y el papel de los líderes de los derechos humanos a nivel nacional y en los territorios priorizados”, por valor de US \$2 millones.
- iii. Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostentamiento de la Paz (MPTF), con dos proyectos “Convocatoria para proyectos de reconciliación” por US \$2 millones y “Voces desde los territorios: desarrollando nuevas narrativas para impulsar mayor corresponsabilidad en la implementación del Acuerdo Final de Paz” por US \$1,7 millones.
- iv. Unión Europea con el proyecto “Fortaleciendo la garantía de los derechos de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales sus organizaciones y colectivos en Colombia por US \$1,9 millones.

Como se observa en la figura 11, del total de la ejecución presupuestal, el 58 % (\$543.125 millones) se destinó a los mecanismos de participación ciudadana. El PGN aportó \$99.680 millones, explicados principalmente por el presupuesto de Mintic², seguido por

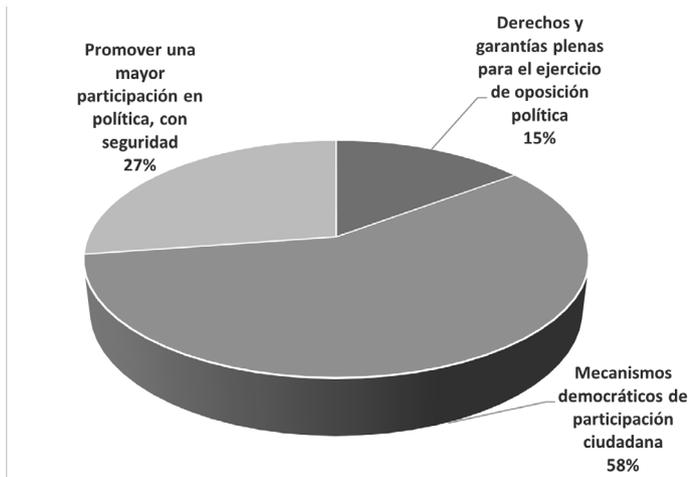
² Por medio del proyecto de inversión 2018011000080 “Servicio de asistencia, capacitación y apoyo para el uso y apropiación de las TIC, con enfoque diferencial y en beneficio de la comunidad para participar en la economía digital nacional”

Ministerio del Interior³ y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

El 27 % de la ejecución presupuestal se orientó a promover una mayor política en condiciones de seguridad, con aportes del PGN por valor de \$ 63.209 millones, la mayoría correspondiente al presupuesto de funcionamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil seguido por aportes del Ministerio del Interior, DNP y Dapre.

El 14 % restante, se destinó a derechos y garantías plenas para el ejercicio de oposición política, con aportes del PGN por valor de \$ 15.295 millones, con cargo principalmente al presupuesto del Ministerio del Interior.

Figura 11. Inversiones pilares participación política 2017-2022 (%)



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a octubre de 2022.

³ Por medio del proyecto de inversión 2018011000417 “Fortalecimiento a la Implementación de la Gestión Preventiva del Riesgo de Violaciones a los Derechos Humanos en el Territorio Nacional”.

El bajo nivel de ejecución presupuestal, concuerda con los bajos avances de los indicadores de este Punto del AF. Como lo señala la Contraloría General de la República (CGR,2022, p. 127-139):

- i) No se registran avances en la expedición de los marcos normativos relacionados con la reforma política, con las garantías de promoción de la participación ciudadana y con la planeación democrática y participativa, los cuales estaban previstos para 2017;
- ii) subsisten los retrasos en la conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), debido al rezago en la formalización de las instancias de planeación, información y monitoreo, lo cual impide la operación integral del sistema e impacta de manera negativa sus resultados;
- iii) en cuanto a indicadores de producto, el resultado más significativo se asocia al cumplimiento de la meta trazadora de la elección de dieciséis curules de paz al Congreso de la República;
- iv) persiste el rezago en los propósitos asociados a disminución del asesinato de líderes sociales y de violaciones de derechos humanos en las manifestaciones públicas;
- v) a pesar de contar con la reglamentación para el acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético por parte de los partidos políticos, este indicador no ha sido implementado por falta de recursos de presupuesto.

Fin del conflicto

Reincorporación económica y social

El tercer Punto del AF se orienta a la construcción e implementación de la ruta que garantice la reincorporación integral (políticas, económica y social) de los exintegrantes de las Farc, tras la dejación de las armas. Para cumplir con este objetivo, el Gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC-EP, acordaron, además, garantías de seguridad y la lucha contra las organizaciones criminales que atentan contra los defensores de derechos humanos, los movimientos sociales y todos aquellos que participen en la construcción de la paz.

En términos de metas trazadoras que permitan evaluar el cumplimiento de la ruta de reincorporación integral de las FARC-EP a la vida civil, se plantearon dos: 1) Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible, y 2) la creación del Programa de atención especial para discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, que gestione recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización.

Según los reportes de avance en el SIIPO, se tendría un logro del 100% en cada uno de ellos.

En el balance presentado por la Agencia de Reincorporación en el sistema de información, se señala que, para el mes de agosto de 2022, 11 237 personas, lo que corresponde el 88 % del total los miembros acreditados de las FARC (12 749), habían accedido a la ruta de reincorporación a través de actividades individuales, familiares, grupales, etc. Esta atención se concentró en cinco departamentos del país durante 2022: Meta, Antioquia, Cauca, Caquetá y Tolima. Por otra parte, a través de la creación del programa Capacidades en 2020, se dio cumplimiento al segundo indicador. A diciembre de 2021 se habían certificado 1.204 personas excombatientes con

discapacidad y se identificaron 151 personas que no habían sido certificadas aún; además se identificaron en el Registro Nacional de Reincorporación y las bases del Ministerio de Salud ochenta personas que fueron diagnosticadas con enfermedades de alto costo atendidas por el sistema de salud (SIIPO, 2021). Sin embargo, el indicador correspondiente al porcentaje de integrantes de las FARC-EP que teniendo enfermedades de alto costo han accedido a la ruta integral de atención aún continua sin ficha técnica y sin reporte en el sistema.

Si bien la mayor parte de los indicadores correspondientes a la reincorporación reflejan elevados niveles de cumplimiento, pues corresponden en buena parte al financiamiento del nuevo partido político Comunes, su Centro de Pensamiento y su participación en la actividad electoral, así como a la creación de los Consejos de Reincorporación, los Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación, los planes y programas para atención y el pago de asignaciones básicas en la primera fase de reincorporación, se requiere una actualización de estos indicadores a fin de enfocarlos –de manera progresiva– en dar cuenta de los resultados de los procesos que se encuentren en curso.

Sin desconocer (algunas) respuestas institucionales observadas durante los primeros años de la reincorporación, no se puede obviar que el proceso de reincorporación se ha visto sensiblemente afectado por los problemas de protección, de garantía del derecho a la vida y a la seguridad de los exguerrilleros y las exguerrilleras, la falta de formalización y entrega de tierras a comunidades o exintegrantes de las FARC-EP, y la sostenibilidad precaria de los proyectos productivos emprendidos por esta población; esto ha redundado en muchos casos en la falta de confianza en el proceso y en otros en el abandono de los ETCR, así como en la pérdida de la perspectiva comunitaria de la reincorporación. En parte, como consecuencia de esa situación, se ha producido una diáspora exguerrillera a lo largo del territorio nacional, especialmente en centros urbanos.

Un asunto sustantivo no resuelto dentro del proceso de reincorporación ha sido el acceso a la tierra y su formalización, especialmente de los ETCR, si se considera que se trata de una condición necesaria para contribuir a la sostenibilidad de los procesos productivos y al fortalecimiento de una perspectiva comunitaria del proceso, allí donde todavía es posible. Los resultados registrados hacia el final del gobierno de Duque eran más que modestos: la compra de doce terrenos pertenecientes a los ETCR; la adjudicación de un predio en el marco del Decreto 1543 de 2020 con fines de proyectos productivos y la posibilidad de utilizar el procedimiento de acceso planteado en el Decreto Ley 902 del Fondo de Tierras. En lo esencial persistían obstáculos jurídicos y de procedimiento que han ralentizado el proceso de adjudicación de tierras. Aún es tarea y obligación del Gobierno nacional desarrollar mecanismos de acceso a la tierra, si en verdad se pretende garantizar la sostenibilidad de la reincorporación de un segmento importante del total de la población exguerrillera.

Por otra parte, respecto a los proyectos productivos, que resultan ser otra variable que genera expectativa para la sostenibilidad del proceso de reincorporación en el largo plazo, existen debilidades que alertan sobre la necesidad urgente de su fortalecimiento, tanto en términos de gestión como de financiamiento. Según la CGR, entre 2018 y marzo de 2022 se habían aprobado 4162 proyectos productivos individuales y 101 proyectos productivos colectivos para 8556 personas en reincorporación. La entidad llamó la atención sobre la posible pérdida de recursos en 592 proyectos individuales que tuvieron que ser cerrados por falta de acompañamiento, seguimiento y asistencia técnica (CGR, 2022, p. 319). Por parte de la PGN también se han realizado recomendaciones enfocadas a la mayor celeridad en la aprobación y el desembolso de los recursos para los proyectos productivos y en el fortalecimiento del acompañamiento, además de que en la ruta individual se fortalezcan las estrategias de enganche laboral (PGN, 2022, p. 346).

Garantías de seguridad

Respecto al pilar de Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales, en el PMI se estipularon tres metas principales: 1) La implementación del Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género; 2) la reducción significativa de organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas; y 3) la reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales.

Las dos últimas metas están a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Al final del gobierno de Duque no contaban ni con ficha técnica ni con reporte en el sistema de información. La primera meta sobre la implementación del Programa integral de seguridad para líderes se encuentra a cargo del Ministerio del Interior. Si bien tiene ficha técnica aprobada, no tenía reporte en ninguna de las vigencias del periodo de implementación analizado. La misma situación presentan cinco de los siete indicadores a cargo de esta misma entidad. Los principales avances en este pilar de garantías de seguridad se han dado en la expedición de actos legislativos o proyectos de ley, creación de planes, sistemas y dependencias en entidades públicas como la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. Se evidencia la necesidad de tener un reporte más orientado al cumplimiento efectivo de los fines de la lucha estatal contra las organizaciones criminales de carácter paramilitar.

Como se señaló en el apartado del Punto 2, la situación de seguridad de los líderes sociales y defensores de DD. HH. ha sido una de las principales dificultades para garantizar una efectiva implementación de las medidas contempladas tanto para la participación política como para el fin del conflicto. En este contexto, la falta de garantías de seguridad de los firmantes del Acuerdo de Paz

también se constituye en uno de los principales retos. Al inicio del gobierno de Petro, se registraba el asesinato de 355 exintegrantes de la extinta guerrilla de las FARC-EP, especialmente en los departamentos de Cauca, Nariño, Antioquía, Caquetá, Meta, Putumayo, Norte de Santander y Valle del Cauca.

A esto se suma que, en coincidencia con las zonas afectadas tanto por los hechos de violencia contra líderes como contra firmantes de paz, coexistían situaciones de desplazamiento forzado y de masacres de la población civil, así como el asesinato de líderes y lideresas sociales, y defensoras y defensores de derechos humanos, en un contexto de persistencia de la confrontación armada, de redistribución y reestructuración de organizaciones y actores que han venido disputando el control territorial; esto ha generado escenarios de alto riesgo para los territorios, las comunidades y, en general, la población que los habita. Según Indepaz entre 2020 y 2021 hubo 179 masacres y en 115 municipios se concentraron hechos de agresión sistemática de agresiones y violencia armada en las que 500 organizaciones sociales habían sido víctimas de amenazas. El mismo instituto reconoció, no obstante, que la firma del Acuerdo Final favoreció la disminución de hechos de violencia y de víctimas, respecto a los años anteriores, lo que demuestra el valor agregado de los acuerdos y su significado en perspectiva territorial. En 2022, según el registro Indepaz, fueron asesinados 189 líderes sociales, entre ellos campesinos, víctimas del conflicto armado, líderes cívicos y comunales, indígenas, afrodescendientes; cerca del 60 % de estos hechos se llevaron a cabo en los departamentos del Cauca, Nariño, Antioquía, Putumayo y Valle del Cauca, en su orden (Indepaz, 2022). La Defensoría del Pueblo, por su parte, indicó que durante el 2022 habían sido asesinados 215 líderes, coincidiendo con la incidencia por departamentos reportada por el Indepaz (Defensoría del Pueblo, 2022).

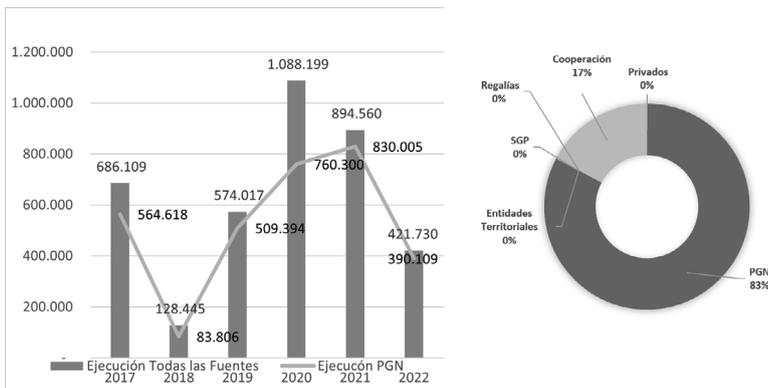
Esta situación pone de manifiesto el deber del Estado de activar y fortalecer en su conjunto y de manera urgente las figuras que fueron creadas por el Acuerdo Final, las cuales buscan la

protección de las comunidades y sus organizaciones, así como la prevención efectiva y programada de posibles hechos de violencia. Para ello, se precisa –entre otros– que se reaviven las instancias del SISEP y de la Comisión Nacional de Garantías, así como de todas aquellas dependencias institucionales creadas para combatir las organizaciones criminales desde su investigación hasta su judicialización. Asimismo, que se garantice la implementación integral de medidas sociales, económicas, políticas y reparación que se encuentran estipuladas en los demás puntos del Acuerdo, con el fin de contribuir a construir desde los territorios la visión de seguridad humana subyacente al Acuerdo de Paz.

Tendencias de financiación y ejecución presupuestal

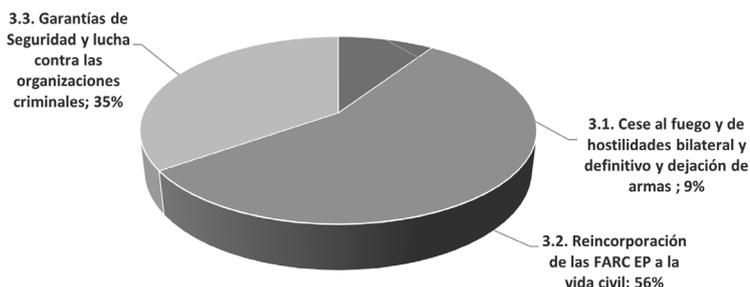
Durante el periodo 2017-2022 se invirtieron \$3.8 billones en las estrategias asociadas al Punto 3 Fin del Conflicto, siendo las principales fuentes de financiación el PGN, con \$3,1 billones (83 %) y la Cooperación Internacional, con 0,7 billones (17 %). La tendencia de ejecución anual durante el periodo se aprecia en la figura 12.

Figura 12. Ejecución presupuestal y fuentes de financiación Fin del Conflicto. Millones de Pesos de 2022



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a noviembre de 2022.

Figura 13. Inversiones pilares Fin del Conflicto 2017-2022 (%)



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a noviembre de 2022.

Como se puede apreciar en la figura 13, el 56 % (\$1.3 billones) de la ejecución presupuestal del Punto 3 del AF se destinó a la financiación del proceso de reincorporación. De ese monto, el 75 % fue cubierto por el PGN, principalmente a través gastos de funcionamiento e inversión de la Agencia Nacional de Reincorporación (ARN)⁴. Esta entidad invirtió la mayor parte de los recursos a través del Fondo Colombia en Paz con un registro total de \$923.736, que se destinaron principalmente a renta básica y asignaciones únicas (\$627.591), proyectos productivos (\$94.483 millones) y pagos de aportes a pensión y BEPS (\$35.536 millones) (FCP, 2022).

El 35 % (\$1,3 billones) se orientó al Pilar 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones criminales. De ese total, el 94 % fue a cargo del PGN (\$1,17 billones). Según la CGR, 95 % de los recursos corresponden a gastos de funcionamiento de la Policía Nacional, Presidencia de la República, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior y Departamento Administrativo de la Función Pública (CGR, 2022, p. 159).

⁴ Proyectos de inversión “Fortalecimiento de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP” y “Prevención de riesgos de victimización y reincidencia en población en proceso de reintegración y en reincorporación”

Finalmente, un 9 % (\$354.465 millones) se orientó a las estrategias del cese al fuego, recursos invertidos, en su mayoría, en el 2017.

La tendencia de ejecución presupuestal evidenció avances de cumplimiento del Estado en la financiación del partido político sucesor de las FARC-EP (hoy denominado Comunes) y su centro de pensamiento, el reconocimiento de prestaciones como la renta básica y la asignación única, el pago de los recursos definidos para proyectos productivos, la compra de algunos predios, entre otros. Distó de proveer condiciones para una reincorporación sostenible. Los recursos destinados para las garantías de seguridad, en sentido estricto, están diluidos en la financiación del funcionamiento de instituciones del Estado relacionadas con la política de seguridad; sin garantía de que tales recursos se hayan orientado a los propósitos del Punto 3.3. del Acuerdo de Paz. Con razón, la CGR señala:

Los desafíos del Fin del Conflicto están relacionados, de una parte, con la estabilización económica de las personas en reincorporación, a través de los programas previstos en el CONPES 3931 frente a los cuales no se evidencian resultados de impacto y en los proyectos productivos que deben ser sostenibles; y, de otra parte, con una exhaustiva revisión de las normas, políticas, programas e instancias del pilar de Garantías de Seguridad que permita superar su desarticulación, los rezagos y las debilidades en el reporte de los resultados. (CRG, 2022, p. 13)

Solución al problema de las drogas ilícitas

El primer pilar de este punto del AF corresponde al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). En este se resaltan tres metas principales: 1) En 2022 los territorios PNIS estarán 100 % libres de cultivos ilícitos; 2) el tratamiento penal diferencial habrá beneficiado a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito, y 3) el 100 % de acciones Integrales Contra Minas Antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información.

La implementación del PNIS ha sido débil y fragmentada; ha exhibido una precaria financiación y se ha acompañado de políticas contrarias al propósito de priorizar de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. No obstante, el reporte realizado en el SIIPO por la Dirección de Cultivos Ilícitos refleja un nivel de cumplimiento de 92 %. Según el balance cualitativo realizado por esta dependencia de la Agencia de Renovación del Territorio, a 30 de septiembre de 2022 el Sistema de Información del PNIS arrojaba un total de 46.092,38 hectáreas erradicadas de manera voluntaria, 3336 pertenecientes a familias indígenas y 4285 a familias afrocolombianas. La misma entidad señaló que se encontraba adelantando gestiones de financiación para poder cumplir con los compromisos del 100 % de las familias que se vincularon al programa. Aunado a ello, el nivel de cumplimiento del indicador sobre el porcentaje de familias vinculadas al programa que cuentan con apoyo financiero para los proyectos productivos de ciclo largo era apenas del 16 %, lo que implicaba que a 30 de septiembre de 2022 solo 1986 familias se encontraban implementando proyectos de ciclo largo, 689 de estas con mujeres como cabeza de hogar.

Asimismo, se esperaba que la ruta para el tratamiento penal diferencial estuviese articulada de manera integral con el PNIS. Aunque el reporte realizado al SIIPO por el Ministerio de Justicia registra un nivel de cumplimiento del 50 %, ninguna de tres iniciativas radicadas ante el Congreso de la República logró dar vida jurídica a este compromiso (una en 2017 y dos en 2018), configurándose en un notorio rezago en la implementación.

La meta de acciones integrales de desminado de territorios evidenció una mayor dinámica desde 2020. Aunque se reporta con un cumplimiento de 100 % en el SIIPO, el balance cualitativo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz del Gobierno de Duque se circunscribió a una diversidad de gestiones, recolección de información, y reuniones, lo cual limita la posibilidad de conceptuar sobre los resultados del desminado efectivo de los territorios.

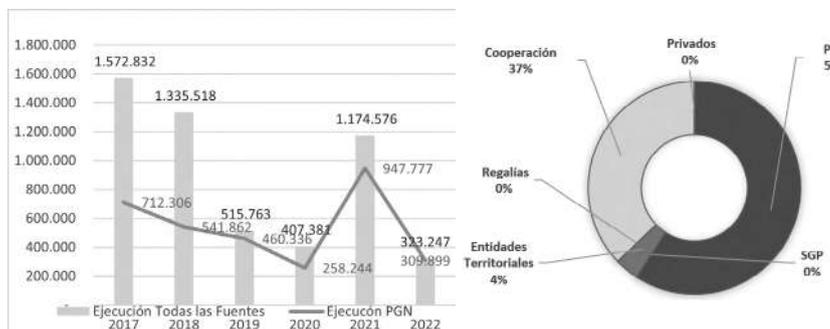
El Punto 4 del AF buscaba que, aunado a la estrategia de sustitución de cultivos, se desarrollaran los pilares de la prevención del consumo como medida de salud pública y la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, lo que daría un enfoque integral al tratamiento del problema de drogas. En ninguno de estos dos pilares se establecieron metas trazadoras. Sin embargo, la suma de los diferentes indicadores señala que en materia de prevención del consumo habría un registro de 46,6 % de cumplimiento. Al revisar en profundidad en qué consisten los soportes de ese registro, se encuentra que estos corresponden especialmente a la expedición de documentos, estudios y sistemas de seguimiento. Respecto del porcentaje de personas que reciben un tratamiento por consumo de sustancias psicoactivas (SPA) se indicó en el balance del Ministerio de Salud, con corte a 31 de diciembre de 2021, que 513.858 personas habían sido atendidas, es decir, el 9,7 %. reportándose un cumplimiento de 71 % frente a la meta de atención del 12,4 % de la población identificada. Los mayores rezagos en este aspecto se presentan en el cumplimiento de los indicadores de carácter étnico.

En cuanto a la comercialización, se registró en el SIIPO un nivel de cumplimiento del 69,4 %. Este porcentaje se soportó en que la mayor parte de los indicadores se refieren a la creación o formulación de estrategias, campañas, espacios de diálogo, informes o estudios. Los menores resultados se identificaron en aspectos sensibles como la estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, el plan nacional de política criminal, las investigaciones estructurales de la criminalidad con judicialización efectiva y el fortalecimiento de instancias de investigación, supervisión y control financiero.

Durante el periodo 2017-2022 se invirtieron \$5,2 billones en la solución del problema de las drogas ilícitas. Las principales fuentes de financiación provinieron del PGN (59 %) y de la Cooperación Internacional (37 %). Por cuenta del PGN se destinaron \$3,2 billones durante este periodo, mostrando una tendencia decreciente con

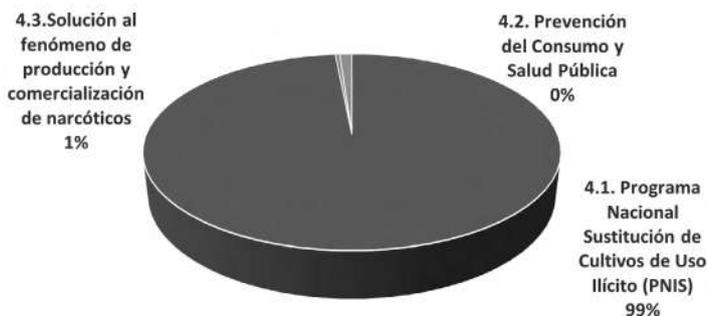
un repunte en 2021, año en el que se invirtió un total de \$947.777 millones con esta fuente de financiación.

Figura 14. Ejecución presupuestal y fuentes de financiación solución al problema de drogas



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a noviembre de 2022.

Figura 15. Inversiones pilares solución al problema de drogas 2017-2022 (%)



Fuente: cálculos propios partir de informes de la CGR, actualizados a noviembre de 2022.

El 99 % (\$5,2 billones) de los recursos se orientó a las estrategias asociadas al PNIS-Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos; 61 % fue apalancado por recursos del PGN (\$3,1 billones), de

los cuales \$2,3 billones se invirtieron a través del Fondo Colombia en Paz en los componentes de pagos para la asistencia alimentaria y asistencia técnica a familias inscritas al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos (PNIS).

Según lo indica la CGR,

[...] el comportamiento de la ejecución presupuestal destinada al PNIS da cuenta de los siguientes aspectos: i) La programación de recursos en 2022 no cubre las necesidades del PNIS, toda vez que se debe hacer un esfuerzo fiscal cercano a los \$1,2 billones para garantizar la atención total de las 99.097 familias inscritas en el Programa; ii) se sostiene el avance asociado al número de hectáreas sustituidas en el marco del PNIS, iii) persiste el rezago en el componente de Proyectos Productivos especialmente en Ciclo Largo; iv) se mantienen los retrasos en las acciones así como limitación de recursos para implementar las estrategias de sustitución en PNN, sostenibilidad y recuperación ambiental. (CGR, 2022, p. 177-181).

En cuanto a la solución a la producción y comercialización de narcóticos se resalta la aprobación e implementación del Plan Nacional de Política Criminal (PNPC) en 2021 y respecto del pilar Prevención del Consumo y Salud Pública, se evidenció –en general– una limitada asignación presupuestal y, por ende, resultados poco significativos.

Acuerdo sobre víctimas

La implementación del Punto 5 del Acuerdo de Paz buscó reconocer la centralidad a las víctimas del conflicto armado a través de los pilares del PMI: Justicia y verdad, reparación integral para la construcción de paz y derechos humanos. El primer pilar tiene como objetivo la construcción de la arquitectura institucional necesaria para garantizar los derechos a la verdad y a la justicia como parte integral del proceso de reparación y como contribución a la no repetición de los hechos victimizantes ocurridos en el

marco del conflicto armado. La meta trazadora establecida en el PMI se encuentra cumplida, pues se refiere a la entrada en funcionamiento de las nuevas entidades del SIVJRNR: la Justicia Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas. De cara al futuro de la implementación es necesario crear nuevos indicadores enfocados en la medición de resultados y del logro de los objetivos de estas entidades y, en el caso de la Comisión para Esclarecimiento de la Verdad que ya presentó su informe final, se requerirá medir el cumplimiento de sus recomendaciones por parte de las diferentes instituciones responsables del Estado.

Por otra parte, el Punto 5 buscó fortalecer e impulsar medidas ya contempladas en la Ley de Víctimas y los Decretos Leyes étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011. En ese sentido, se definieron dos metas trazadoras: 1) Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado; y 2) avance significativo en la reparación integral de las víctimas.

En la primera meta trazadora se reportó al SIPO un nivel de cumplimiento de apenas el 36,8 %. Esta meta comprendió la sumatoria de Sujetos de Reparación Colectiva que cuentan con la totalidad de bienes y servicios definidos en su Plan Integral de Reparación Colectiva y cuyos avances porcentuales resultan de la medición frente a las metas anuales acumuladas planteadas por la entidad y no frente al universo total de los sujetos pendientes de atención. Vale resaltar en este caso que, en ninguna de las vigencias, a excepción de 2018, se ha logrado el total de la meta, pese a que el incremento anual se ha proyectado de forma muy moderada, en la atención de seis a nueve sujetos de reparación colectiva. Por otra parte, se encuentran vacíos en los reportes de trece indicadores de la Unidad para las Víctimas que resultan centrales para comprender de una manera más integral los avances en este pilar.

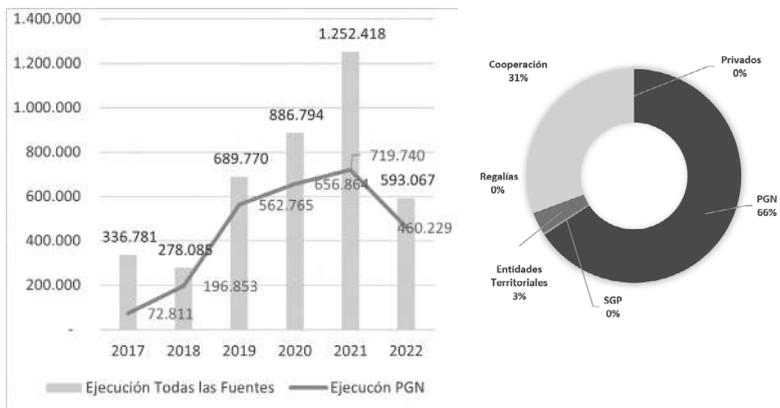
En la segunda meta, si bien no es claro el alcance de la expresión “avance significativo” en la reparación integral, según la ficha técnica, este indicador se concibe como la sumatoria de sujetos de

reparación colectiva que cuentan con al menos el 50 % de avance en la implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva. Así, para 2021 la meta acumulada era de 117 sujetos, frente a lo cual se reportó un logro de 94 %. Vale señalar que la prórroga, por diez años, de la vigencia de la ley y los decretos leyes plantea un escenario propicio para dar un mayor impulso a la reparación integral y proponer metas más exigentes año a año. Asimismo, dar mayor alcance a la reparación integral y no limitarla exclusivamente a la ruta de reparación colectiva, sino integrar la medición a otros componentes y medidas de la ruta de reparación.

Tendencias de financiación y ejecución presupuestal

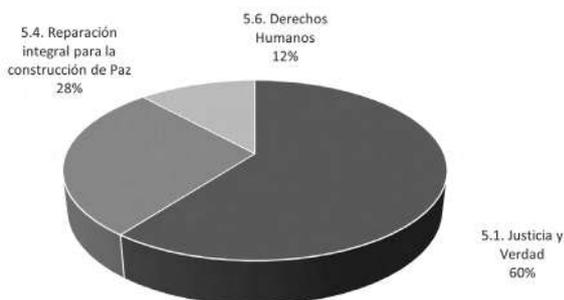
Durante el periodo 2017-2022 se invirtieron \$5.2 billones en el Punto 5 de Víctimas del conflicto, siendo las principales fuentes de financiación el PGN (66 %) y la Cooperación Internacional (31 %). Con recursos del PGN se invirtieron \$ 3.2 billones durante este periodo, mostrando una tendencia al ascenso hasta 2021 año en el que se destinó un total de \$719 740 millones (figura 16).

Figura 16. Ejecución presupuestal y fuentes de financiación Víctimas del Conflicto



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a noviembre de 2022.

Figura 17. Inversiones pilares Víctimas del Conflicto (%)



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a noviembre de 2022.

El 60 % (\$2,4 billones) de los recursos se orientó al desempeño de las funciones misionales del pilar Justicia, verdad; de ellos, 88 % (\$1,8 billones) se apalancó con el PGN (Figura 17).

Por otro lado, el 28 % (\$1,1 billones) de las inversiones del Punto 5 se orientaron a las estrategias del pilar Reparación integral para la construcción de paz, recursos provenientes en un 44 % del PGN (\$460.229 millones), representado principalmente por la ejecución presupuestal de la UARIV a través del proyecto de inversión Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva Nacional por medio del cual se financian productos tales como indemnizaciones administrativas, víctimas atendidas con atención psicosocial, víctimas reconocidas, recordadas y dignificadas por el Estado y líneas de crédito disponible y del Ministerio de Salud a través del proyecto Apoyo para la Implementación de las Medidas de Asistencia y Rehabilitación a Víctimas del Conflicto Armado Nacional.

El pilar con menos recursos ejecutados fue Derechos humanos con un 12 % de las inversiones totales (\$475.396 millones); de ellos 99 % provino de la Cooperación Internacional. Con recursos del PGN los aportes fueron solo de \$25 410 millones, a través de los proyectos Diseño e implementación del sistema nacional de

información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública integral en derechos humanos nacional del Dapre, y Fortalecimiento del conocimiento y exigibilidad de los derechos de las víctimas del conflicto, mediante el acompañamiento, asesoría y seguimiento a la Ley 1448, decretos reglamentarios, decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y la ley 1719 de 2014 nacional de la Defensoría del Pueblo.

Si bien son relevantes registros asociados a la misionalidad del Sistema de Justicia, Verdad y Reparación en concordancia con la dinámica de inversiones reportadas, según la CGR las principales dificultades identificadas se relacionan con (CGR, 2022, pp.298-300):

- i) la inexistencia del universo de personas dadas por desaparecidas lo cual afecta los ejercicios de planeación y proyección de costos de los Planes Regionales de Búsqueda;
- ii) la insuficiencia de asignación presupuestal para la reparación integral de las víctimas y de los Planes de Reparación Colectiva de acuerdo al universo de víctimas a reparar;
- iii) rezago en la articulación de las entidades encargados de definir los sujetos y actividades a reparar con los recursos monetizados de las extintas FARC;
- iv) falta de asignación de recursos para la implementación de las estrategias asociadas al pilar de Derechos humanos.

Mecanismos de implementación y verificación

En el Punto 6 del Acuerdo se definieron los mecanismos de implementación y verificación, el componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), el componente de acompañamiento internacional y las herramientas de difusión y comunicación.

En el PMI este punto solo contempló una meta trazadora: la operación de veinte Emisoras de FM de interés público clase “C” en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos. Sobre esta meta se observó un registro de 84 % de cumplimiento. Al respecto es importante aclarar que las metas anuales no corresponden al total de emisoras previstas, sino a un avance progresivo en las mismas; de lo cual se deduce que el Ministerio de las TIC, responsable del cumplimiento, ha venido trazando metas entre dos y cuatro emisoras por vigencia. Para el 31 de diciembre de 2021 se informó por parte de la entidad en el balance cualitativo presentado en SIIPO, que durante la vigencia analizada se pusieron en marcha seis emisoras en los municipios de Arauquita (Arauca), Algeciras (Huila), Florida (Valle), Bojayá (Chocó), Puerto Leguizamo (Putumayo) y el Tambo (Cauca), para un total actual de once emisoras en funcionamiento.

Respecto de los demás indicadores de seguimiento, el SIIPO reporta un alto nivel de cumplimiento. Los mayores registros se encuentran en el componente internacional de verificación que buscaba la suscripción de convenios con la comunidad internacional, la solicitud de la Misión política de verificación de las Naciones Unidas, con fecha de vencimiento en 2017, y los espacios generados para la interlocución con actores que participan en el componente de acompañamiento internacional. Los mayores retrasos se encuentran en el indicador sobre las consultas previas adelantadas frente a las medidas de la implementación que pudiesen afectar a los pueblos étnicos, a cargo del Ministerio del Interior. Aunque se han generado sucintos reportes cualitativos, no se cuenta con registros cuantitativos que indiquen el porcentaje de cumplimiento en el periodo analizado. El Ministerio ha manifestado que la responsabilidad de las consultas recae sobre cada entidad interesada, lo cual cuestiona en todo caso su rol como entidad rectora en asuntos étnicos y en el acompañamiento de las consultas previas adelantadas por actores públicos y privados.

Por otra parte, el pilar más significativo de este punto, referido a los Mecanismos de implementación y verificación, muestra en el SIIPO un nivel de cumplimiento de 79.3 % para el periodo. En este pilar se destaca el funcionamiento de la CSIVI, la contratación de Juntas de Acción Comunal en el marco de la construcción de vías terciarias, el acompañamiento de los entes de control y la asistencia técnica en control interno a municipios priorizados. Los menores resultados se reflejan en los indicadores étnicos que tienen como responsables a la PGN y a la Defensoría del Pueblo. En el primer caso, el último año no presenta registros; la Defensoría, por su parte, no ha reportado en ninguna vigencia. En cuanto al indicador de número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados para proyectos de vías terciarias no se cuenta aún con ficha técnica.

Otro indicador importante en este pilar corresponde al Sistema de Información del Posconflicto (SIIPO). Frente a él debe señalarse que en el reporte cualitativo se afirma que el DNP se encontraría en la producción de cinco módulos: a) El módulo PMI ya se encuentra disponible pero a la fecha cuenta con 497 fichas técnicas de un total de 517 indicadores; b) el módulo de Planes Nacionales de la RRI, de los cuales se encuentran cargados 15 de los 16 que debían crearse; c) el módulo de Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se asocian los indicadores que guardan relación con el PMI; d) el módulo PDET que brinda información de los 62 indicadores PDET del PMI; e) el módulo de georreferenciación en el que se visualiza en mapas la ubicación de los territorios PDET.

Según lo anterior, el SIIPO continúa en proceso de construcción y se identifica la necesidad de generar una mayor sensibilidad en las entidades públicas concernidas en el PMI para mejorar los reportes realizados, y en muchos casos para dar cumplimiento efectivo al reporte de algunas entidades que reiteran incumplimientos, incluso en el establecimiento de las fichas técnicas. Por otro lado, la construcción plena del SIIPO demanda una mayor articulación y desglose de la información financiera que contribuye

al cumplimiento de cada punto, pilar y estrategia, y sus diferentes fuentes como parte integral de sus reportes, si en verdad se pretende que este cumpla la función para la cual fue concebido en el Acuerdo de Paz.

Finalmente, es preciso señalar que la obligación de revisar y actualizar el PMI no se ha cumplido durante el periodo estudiado. Fue una obligación desatendida por el gobierno de Duque. Se trata de una tarea de indudable importancia para la planeación y la ejecución presupuestal de la implementación en mora de realizarse. En estudios se han señalado pautas que podrían servir de sustento al cumplimiento de esa obligación (Estrada *et al*, 2021c, pp. 37-78):

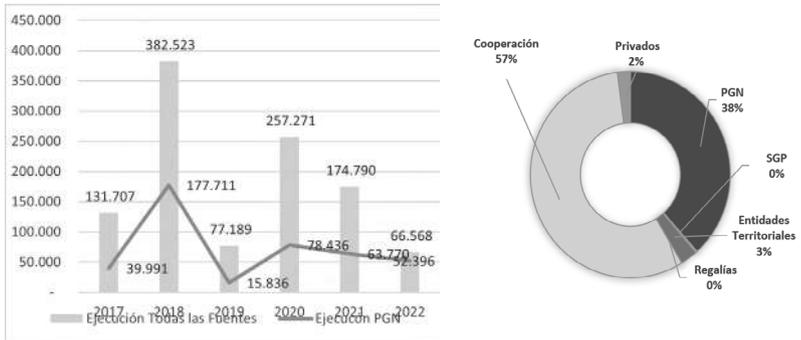
- a. Realizar un balance y recosteo de la implementación y de sus fuentes de financiación a fin de ajustar las proyecciones económicas de lo requerido para cumplir con acuerdo;
- b. armonizar los tiempos de implementación con los tiempos propuestos en el Acuerdo Final, de cara al nivel de cumplimiento actual;
- c. avanzar en la construcción de metas trazadoras en cada uno de los pilares del PMI y en cada uno de los enfoques transversales, especialmente el de género;
- d. terminar de definir tiempos y responsables de los indicadores en donde se requieren ajustes o en los que no se cuenta con estas claridades;
- e. aprovechar de la curva de aprendizaje institucional de los primeros años de implementación y profundizar en las recomendaciones de política, entre otros.

Tendencias de financiación y ejecución presupuestal

Durante el periodo 2017-2022 se destinó alrededor de \$1 billón para las estrategias del punto Implementación, verificación y rendición; 38 % proveniente del PGN (\$428.133 billones), 57 % de

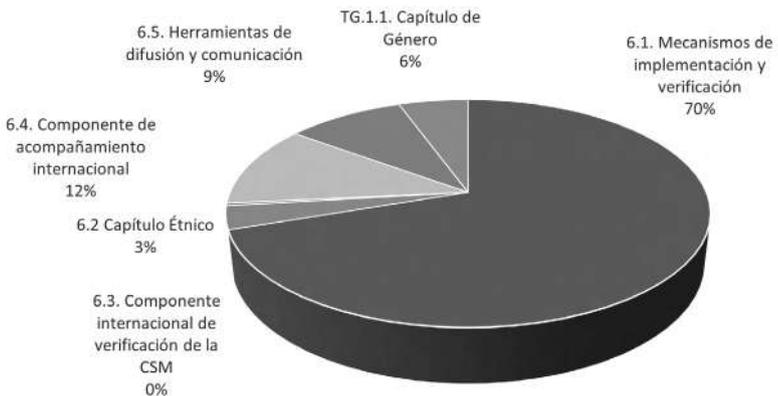
la Cooperación Internacional y 3 % correspondiente a los aportes de las entidades territoriales (figura 18).

**Figura 18. Ejecución presupuestal y fuentes de financiación
Implementación, verificación y refundación**



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a noviembre de 2022

Figura 19. Inversiones pilares Implementación, verificación y refundación



Fuente: cálculos propios a partir de informes de la CGR, actualizados a noviembre de 2022

El 70 % (\$760 557 millones) de los recursos se orientó a los Mecanismos de Implementación y Verificación. De ese total, 46 % (\$348 609 millones) provinieron del PGN, principalmente representado en la ejecución de los entes de control, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento del artículo 3°. del Acto Legislativo de 2016. También aportaron a este pilar recursos del DNP para Desarrollo Sectorial Nacional en cumplimiento a sus funciones de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz a través y administración del SIIPO (Proyecto ampliación de las capacidades en el diseño y seguimiento de políticas) (figura 19).

De otra parte, 9 % (\$102 312 millones) se destinó a las herramientas de difusión y comunicación. De esa suma, 72 % fue aportado por el PGN (\$65.700 millones), explicado principalmente por el presupuesto del Ministerio de las TIC a través del proyecto de inversión Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública nacional, que aporta a la estrategia de herramientas de difusión y comunicación.

El 12 % correspondiente al componente de acompañamiento internacional fue financiado en su totalidad por los aportes de la Cooperación Internacional. En este pilar es representativo el papel de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, encargada de verificar la reincorporación política, económica y social, y las garantías de seguridad para los integrantes de las FARC-EP, sus familias y para las comunidades.

Enfoque étnico y de género

Enfoque étnico

Respecto al cumplimiento del capítulo étnico del AF, en el SIIPO se reportó un 49,6 % de cumplimiento de los indicadores y metas étnicas de la RRI. Sin embargo, trece de los indicadores referidos al ordenamiento social de la propiedad que están a cargo de la Agencia

Nacional de Tierras se encuentran con reportes del 0 % y dos de ellos no cuentan con ficha técnica aprobada, situación que advierte sobre la necesidad de priorizar las estrategias de acceso a tierra y uso del suelo y gestión catastral para los pueblos étnicos. En la misma vía, la CGR ha venido señalando en sus últimos dos informes (2021-2022) que los Planes Nacionales de la RRI que han sido adoptados no cuentan con lineamientos claros ni presupuestos específicos para la implementación del enfoque transversal étnico.

Los puntos que presentan menores resultados, según el SIIPO, son: Participación Política (36,6 %), Fin del conflicto (42,8 %) y Solución al problema de drogas (30,2 %). Estos resultados parecieran concordar con lo señalado por los diferentes órganos de control e instancias de seguimiento. En la medida en que el Sisep no se ha consolidado, no se puede esperar que presente como resultado informes especiales sobre las afectaciones a los pueblos étnicos. Asimismo, los indicadores a cargo del Ministerio de Interior, centrados principalmente en el fortalecimiento organizativo y comunitario para garantizar la participación de estas comunidades, no poseen reporte alguno. La misma situación se presenta con los indicadores del Ministerio de las TIC y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En el Punto 3 de Fin del conflicto, los principales rezagos se presentan por el Ministerio del Interior que muestra un cumplimiento del 0 % en las medidas de fortalecimiento de los sistemas propios de protección de los pueblos étnicos; además, falta la aprobación de la ficha técnica sobre las medidas de seguridad y protección reforzadas tanto individuales como colectivas de las comunidades étnicas. La Fiscalía General, aunque registra mayor información en los indicadores a su cargo, tiene pendiente la construcción de un mecanismo de recepción de insumos para la toma de decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos étnicos; adicionalmente, no cuenta con ficha aprobada para el indicador respectivo. Finalmente, el Programa especial de armonización para la reincorporación social y económica de los exintegrantes de

la guerrilla de los pueblos étnicos aún no ha sido adoptado, pese a que presenta un reporte de 15 % de cumplimiento, según la Agencia de Reincorporación y Normalización.

Frente a la solución del problema de las drogas ilícitas, las mayores dificultades se presentan con la ausencia del enfoque o de componentes étnicos en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, así como con la falta de una ruta para el tratamiento penal diferencial de las comunidades étnicas con cultivos de uso ilícito. En el mismo sentido, los indicadores a cargo del Ministerio de Salud referidos a la consulta del Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas y el enfoque étnico en la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, aún no contaban con reportes en el sistema.

Finalmente, en el Punto 5 sobre Víctimas del conflicto armado se resalta un nivel de cumplimiento de 67 %. Sin embargo, los nueve indicadores a cargo de la Unidad para las Víctimas no contaban con reporte, en su mayoría referidos al Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución que aún no ha sido creado, los planes de reparación colectiva en territorios PDET y no PDET y los procesos de retorno y reubicación. Los mayores registros de cumplimiento provenían de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y el Ministerio de Salud. La primera, responsable del Plan Nacional de Derechos Humanos; y el segundo, responsable de la atención psicosocial de los pueblos étnicos. Frente a este último es importante señalar que aún se encuentra en pilotajes para la incorporación del enfoque étnico en el Programa de Atención Psicosocial a las Víctimas.

Enfoque de género

En lo que respecta al enfoque transversal de género en la implementación del Acuerdo Final en el SIIPO se reporta 67% de cumplimiento. Los mayores registros se reflejaron en la reforma rural, la solución al problema de drogas ilícitas y el Punto 6 de verificación.

El menor porcentaje se encontró en el Punto 5 sobre las víctimas (24,6 %). En contraste con estos reportes, tanto órganos de control como organizaciones con competencias en el seguimiento a la implementación coinciden en que uno de los principales retos y rezagos del Acuerdo se encuentra en la materialización de medidas diferenciales tanto para mujeres como para la población LGTBI.

Por ejemplo, si bien la CGR reconoce que la Consejería Presidencial para la Mujer reportó varias sesiones de la Alta Instancia de Género de Gobierno, entre las cuales se tiene como objetivo la implementación de lineamientos para la transversalización del enfoque de género, los resultados no expresan ni se materializan en instrumentos o estrategias institucionales que incorporen el enfoque (CGR, 2022, p.273). Asimismo, se advierte que el enfoque está siendo entendido institucionalmente como un reporte estadístico de mujeres beneficiarias de los programas o proyectos y los reportes presupuestales resultan de ejercicios de prorrateo y no de una planeación de recursos sensible al género, redundando en asignaciones del orden del 4 % del total del presupuesto de inversión orientado al Acuerdo.

Oxfam señaló que las medidas de género han sido tomadas por las entidades y por el Gobierno en general como un aspecto secundario del Acuerdo Final. Asimismo, ha indicado que la mayor parte de acciones tienen un enfoque asistencialista, que termina contribuyendo a la desigualdad y discriminación de las mujeres. Igualmente ha destacado las debilidades de la transversalidad del enfoque y hecho un llamado a implementar medidas especiales, concretas y diferenciales con carácter afirmativo, de acuerdo con las necesidades y prioridades de las mujeres rurales (Oxfam, 2022).

Si bien, según el SIIPO, existen cumplimientos del 100 % en materia de entrega de tierras a mujeres, subsidio integral para compra de tierras y la línea especial de crédito, la STCVI ha señalado que –según datos de la Agencia Nacional de Tierras– solo 826 mujeres fueron beneficiarias de la entrega de tierras con corte a junio de 2021; el Subsidio Integral de Acceso a Tierras solo habría

beneficiado durante 2022 a 54 mujeres y a la línea especial de crédito habrían accedido apenas 31 mujeres que accedieron a ella (ST-CVI, 2022). Por otra parte, la población LGTBI no se cuenta ni con metas ni con reportes de avance desagregados.

De acuerdo con la PGN, las herramientas de seguimiento al enfoque de género no permiten hacer un seguimiento integral a su implementación. De acuerdo con la entidad, 26 % de los indicadores no tienen metas establecidas, lo que dificulta medir el avance concreto. La PGN ha alertado sobre la urgencia de actualizar el total de fichas técnicas de los indicadores de género en el Plan Marco de Implementación (PGN, 2022b, p. 16).

Según lo expuesto, se precisa impulsar de manera decidida y concreta la implementación de los enfoques diferenciales, no solo como un asunto transversal, sino especializado y particular, dado que la transversalidad ha redundado en miradas que no reconocen las diferencias y las necesidades especiales de las poblaciones y comunidades. En la misma medida, se requieren presupuestos específicos para cada enfoque, de tal forma que las acciones puedan programarse en perspectiva de atender las prioridades y necesidades de los pueblos étnicos y las mujeres. Igualmente, se hace necesaria una estrategia de conceptualización e implementación de los enfoques realizando un seguimiento acorde con los resultados tangibles en el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres rurales y las comunidades étnicas en sus territorios y, en especial, al cierre de brechas frente al total nacional.

La precaria situación de la implementación de los enfoques étnico y de género se refleja igualmente en la baja asignación de recursos, como se observa en la tabla 18.

Colofón

La implementación integral del Acuerdo de Paz pasa necesariamente por el cumplimiento de las disposiciones en materia de

financiación. Como se ha podido apreciar, aun desatendiendo las limitaciones de origen que posee el PMI, durante el periodo 2017-2022 no se han atendido por parte del Gobierno nacional las obligaciones contraídas. Se ha identificado un rezago de ejecución presupuestal estimado en pesos de 2022 en \$8,56 billones que podría alcanzar \$18,95 billones (si se descontaran recursos de sobreestimación de gasto reportados por instituciones del sector social). A lo cual se agrega, una ejecución presupuestal por punto del Acuerdo no concordante con la estructura de asignación prevista en el PMI. Ese rasgo de la ejecución denota falta de planeación y programación.

Según lo señalado, la implementación integral del Acuerdo, si se pretende su cumplimiento a cabalidad, exige esfuerzos orientados a la superación del rezago identificado y una asignación de recursos que se ajuste a la estructura de financiación originalmente prevista. Superar los problemas de planeación y programación conlleva necesariamente la revisión y actualización del PMI, incluidos los componentes de costeo y de asignación por punto del Acuerdo. En este caso, se precisa específicamente que tal actualización se extienda al MFMP.

A lo anterior se agregan las limitaciones del SIIPO, por efecto de la falta de compromiso de un número significativo de entidades responsables de la implementación que no cumplen la obligación de cargar al sistema la información respectiva. Como consecuencia de ello, se dificulta una caracterización más rigurosa del estado real de la implementación. Finalmente, es preciso señalar, más allá de los resultados generales del periodo 2017-2022, que no se cuenta con análisis de impacto efectivo de los recursos hasta ahora dispuestos por el Estado en materia de implementación. Muy seguramente, si los hubiera, tales estudios registrarían una situación aún más crítica que la exhibida al final del gobierno de Duque.

El Acuerdo de Paz en el contexto de la política de *paz total*

La política de *paz total* y la implementación

Como se ha señalado en capítulos anteriores, la llegada de Gustavo Petro a la presidencia de la república produjo una variación en la trayectoria proceso político. Se está frente a un gobierno progresista social liberal que, según su programa ha anunciado el compromiso con políticas democratizadoras y modernizantes del orden vigente, así como con la puesta en marcha de reformas sociales y al *modelo económico* inscritas dentro un concepto de *capitalismo progresista* (Estrada, 2024).

Sin que se pueda afirmar que se trata de un proyecto de transformaciones estructurales sustantivas, los propósitos y la trayectoria hasta ahora exhibida por el gobierno de Petro son concordantes con la pretensión de habilitar condiciones para impulsar un proceso de reformismo continuado, que en la visión gubernamental debería trascender el actual periodo de gobierno 2022-2024.

Aún están por conocerse los alcances reales del cambio político *desde dentro* pretendido por el progresismo, si se tienen en cuenta

los condicionantes sistémicos derivados de la organización institucional del poder de clase, de la férrea oposición –con tendencia creciente a la unificación– de las variadas expresiones de la derecha, sus partidos políticos, los gremios económicos y los medios de comunicación, entre otros, de las propias limitaciones conceptuales y políticas del progresismo, y de aquellas asociadas con el *movimiento real* de la clase trabajadora y sus luchas.

En todo caso, por lo pronto, debe reconocerse la existencia de nuevas condiciones políticas (en intensa disputa) si se toman como referente la situación heredada y las políticas desarrolladas por el gobierno de Iván Duque. Dentro de ellas, ocupa un lugar central la política de paz, en general, y la postura frente al Acuerdo de Paz celebrado con la extinta guerrilla de las FARC-EP y su implementación, en particular.

Más allá de su retórica sobre la política de seguridad, al final del cuatrienio presidencial anterior se había multiplicado el cuadro de la violencia y del conflicto armado. Además de la continuidad de causas estructurales que fundamentan la continuidad de la rebelión armada, el persistente papel de las economías ilegales, especialmente del narcotráfico y en la minería, y la desatención de la obligación de la implementación integral del Acuerdo de Paz, constituyen los principales factores explicativos de tal situación.

Frente a ese cuadro encontrado, el gobierno de Gustavo Petro elaboró su propuesta de *paz total*, que en lo esencial se centra en la búsqueda de una salida negociada con las expresiones de rebelión armada hoy existentes a través de lo que ha denominado *diálogos sociopolíticos*, y en el sometimiento de *estructuras armadas de criminalidad de alto impacto* mediante *conversaciones socio jurídicas*. Este texto no tiene el propósito de analizar la propuesta de *paz total*, empezando por el concepto mismo que ha merecido controversia o las caracterizaciones de la naturaleza actual de la violencia y del conflicto armado o las tipificaciones de las diferentes organizaciones armadas. Solo interesa señalar que la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP ha sido concebida como parte

integral de esa política, incluso como unos de sus “pilares fundamentales y piedra angular” (DNP, 2023a).

En el discurso presidencial se ha sido crítico frente a los contenidos del Acuerdo de Paz. Desde antes de su elección como presidente de la república, Gustavo Petro había cuestionado los alcances de dicho acuerdo al considerarlo como uno de *paz chiquita*, en lugar de una visión de paz grande:

[...] el gobierno de Santos usurpó un paradigma construido desde hace tiempo en Colombia alrededor del quehacer de la paz, confundiendo la paz grande –que es la construcción de las reformas fundamentales que permiten la convivencia, y que por lo tanto solo puede tener como protagonista la sociedad–, con lo que llamo la paz chiquita –que es una parte de esa paz grande, que es la desmovilización de las guerrillas–. (*Desde Abajo*, 2016)

Tras el inicio del actual cuatrienio presidencial, en diferentes oportunidades, el presidente de la república ha ampliado esa perspectiva, señalando que se trata de un “acuerdo incompleto”, en parte explicable por las *líneas rojas* que fijó el gobierno de Juan Manuel Santos durante las negociaciones de La Habana, refiriéndose a asuntos de alcance estructural que no fueron abordados en la agenda, como el *modelo económico*. De manera puntual señaló que:

No está escrito en los acuerdos la palabra conocimiento, la palabra “saber”, la palabra “universidad”. No está escrita la palabra “industrialización”; pareciera que fuera un mundo romántico, de antes, como si se pudiera mirar hacia atrás y construir una sociedad rural que ya no somos indudablemente, con los procesos de urbanización. (*Infobae*, 2023)

Y agregó:

A mí me gustaría que se convocara para mirar los temas que no se introdujeron, más en una perspectiva de diálogo ya de la sociedad colombiana, no de un acuerdo con algún grupo. Qué no se introdujo,

no se puede tener un mundo rural equitativo, relativamente avanzado sin conocimiento sin industrialización. (Infobae, 2023)

Pese a esos cuestionamientos, Petro aseguró que esa visión “no significa que no se cumpla el acuerdo”, y reafirmó el compromiso de su gobierno con el cumplimiento de lo pactado, advirtiendo que “en este momento no hay dinero para reparar a las víctimas de la violencia”. Según la estimación de recursos de Petro para atender ese requerimiento se necesitarían 150 billones de pesos:

[...] solo hay un camino, en mi opinión y lo dejo como discusión, de pronto ustedes tienen otras ideas: la emisión que hace el Banco de la República rutinariamente en vez de ir a los bancos debería ir en bonos para la indemnización de víctimas de la violencia en Colombia. Y creo que acortaríamos los tiempos. (Radio Nacional, 2023)

Esta propuesta la consideró polémica, pero necesaria:

Me excomulgan si digo eso [...] No la Iglesia, sino el Banco que es peor que la Iglesia. ¿Pero cómo más? O decimos la verdad, no se puede. Hay un camino no ortodoxo para hacerlo en un lapso de 10-15 años. Máximo nos permita que ese número enorme de víctimas sea indemnizado. (Radio Nacional, 2023)¹

Por otra parte, el discurso presidencial ha sido reiterativo en señalar los incumplimientos del Acuerdo de Paz y ha hecho énfasis en la crítica a la política adelantada durante el Gobierno de Iván Duque, mediante la cual se pretendió *hacer trizas* lo acordado en La Habana. Según Petro, la implementación del Acuerdo de Paz y la seguridad de los firmantes es una prioridad de su gobierno.

Así, por ejemplo, en el encuentro celebrado con empresarios afiliados a Proantioquia, Petro se refirió específicamente al incumplimiento del Punto 1 sobre la Reforma Rural Integral:

¹ Esta propuesta, como otras del presidente Petro, más allá de generar un debate sobre su pertinencia, no tuvo ningún efecto específico.

El primer punto del acuerdo de paz con las FARC habla de una reforma agraria de tres millones de hectáreas. Colombia tiene 20 millones de hectáreas de tierras fértiles, altamente concentradas en una minoría que no la hacen producir [...].

¿Pero cuánto entregó el anterior gobierno? 17.000 hectáreas en cuatro años. Y el plazo son doce²[...].

¿Entonces para qué firmó el Estado ese acuerdo sino lo iba a cumplir? ¿Para engañar? ¿Para traicionarlo? [...] Si se traiciona un acuerdo de paz, ¿qué espera la sociedad? Muchísima más violencia. (*El Siglo*, 2023)

Según Petro, los incumplimientos del Acuerdo de Paz, en especial los puntos relacionados con la reforma agraria, fueron esgrimidos como argumentos por algunos de los guerrilleros que se acogieron a él para retomar el camino de la lucha armada, dando así paso a las disidencias (*El Siglo*, 2023).

No es propósito de este texto detallar y analizar los múltiples pronunciamientos presidenciales o de altos funcionarios de su gobierno sobre los incumplimientos del Acuerdo de Paz; interesa solamente señalar que ellos se han acompañado de la reiteración del compromiso gubernamental con la superación de tal situación y que cumplir los acuerdos se encuentra dentro de los propósitos principales de la política de paz total.

La implementación en la ley del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026)

Más allá de numerosos anuncios y de algunas acciones de política pública para implementar los acuerdos, la política pública de implementación quedó definida en el Plan Nacional de Desarrollo

² Frente a tal situación señaló que durante su cuatrienio presidencial se deberán entregar al menos 1,5 millones de hectáreas para cumplir los plazos fijados en los acuerdos.

2022-2026 (Ley 2294 de 2023). Mientras que el gobierno de Iván Duque incumplió la obligación de formular e incorporar un capítulo específico de la implementación, como ya se mostró en capítulos anteriores, hay elementos de juicio y evidencia para afirmar el gobierno actual ha incorporado en sus procesos de planeación la implementación del Acuerdo de Paz:

1. En la Bases del PND, en el capítulo “Paz total e integral”, se incluyó la visión del gobierno sobre el Acuerdo de Paz y se trazaron los lineamientos más generales de la política de implementación.
2. En las Bases del PND, se incluyó el Anexo “Plan Cuatrienal de la Implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP” (DNP, 2023a, pp. 277-291), en el que se interrelacionaron y alinearon cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz con las “cinco transformaciones” que pretende el PND.
3. En el Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026 se incluyó el “Plan Plurianual de Inversiones para la Paz” (DNP, 2023b, pp. 9-13), en el que se definen los recursos para la implementación por punto y pilar del Acuerdo de Paz y los que se asignarán según cada una de las transformaciones.
4. En el articulado de la Ley del PND, se señalaron algunas disposiciones específicas orientadas a la implementación del Acuerdo Paz.

Esta parte del texto se limitará a una exposición de los aspectos básicos y más generales de la implementación en el PND, bajo el entendido que un análisis de sus alcances e impactos solo podrá realizarse una vez haya transcurrido mayor tiempo del gobierno, incluso más bien hacia el final del periodo presidencial. Por lo pronto, el texto se apoya en los contenidos desarrollados en el PND; no examina acciones específicas (menos aún resultados) de política pública.

La implementación en las Bases del PND

La concepción y los lineamientos generales de la implementación del Acuerdo de Paz para el periodo 2022-2026, se encuentran formulados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el capítulo “Paz total e integral”, principalmente en el literal B “Territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón”³. En este acápite se parte de considerar el Acuerdo de Paz como “uno de los pilares y piedra angular para avanzar hacia la paz total”. Se afirma que “las disposiciones del Plan Marco de Implementación (PMI) están incorporadas en las transformaciones del Plan Nacional de Desarrollo y contenidas en el Plan Cuatrienal de Implementación”. Y se señala que para el gobierno es una prioridad acelerar la implementación, “por lo que los recursos correspondientes para hacerlo se describen en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz” (DNP, 2023a, p. 217).

En el mencionado acápite se exponen además lineamientos para cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, que según sus enunciados se encuentran alineados con contenidos y disposiciones del Acuerdo, y parecen orientarse a superar incumplimientos heredados del gobierno anterior y a reencauzar el proceso de implementación.

Especial atención merecen los enunciados de compromiso explícito con la Reforma Rural Integral, la cual se afirma “representa una transformación sustantiva de las condiciones de vida y de la actividad productiva en el campo colombiano”. Se anuncia el compromiso de “consolidar el Fondo de Tierras y el catastro multipropósito, de poner en marcha la jurisdicción agraria, de implementar proyectos productivos que cuenten con tecnología, riego, extensión agropecuaria, financiamiento, vías terciarias, etc”. Asimismo, se afirma que se promoverá el acceso a la tierra productiva

³ En el lenguaje gubernamental el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera” se denomina “Acuerdo del Teatro Colón”.

con los correspondientes mecanismos de financiación. Y se le señala al Ministerio de Agricultura la tarea de “liderar una estrategia intersectorial con impacto territorial, que favorezca la productividad económica y la convergencia social, y facilite la ejecución armónica de los dieciséis Planes Nacionales Sectoriales de la RRI”. Respecto de los PDET se establece el compromiso de reorientarlos y acelerarlos, “buscando estimular otro modelo de desarrollo” con alcances supramunicipales, a partir de un análisis de brechas que demarque la ruta para la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y la participación permanente de las comunidades” (DNP, 2023a, p. 218).

En cuanto al Punto 2 de Participación Política, se afirma que “se requiere una ampliación democrática que permita enriquecer el debate alrededor de los problemas nacionales”. Específicamente se señala el compromiso de ajuste normativo a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de la Planeación) para “avanzar en la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación”, incluyendo el enfoque de género y la representación de sectores históricamente excluidos y otras garantías para el fortalecimiento de la planeación participativa”. Igualmente, se señala que se fortalecerán los programas de protección de población vulnerable (líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, población en proceso de reincorporación). Ello comprendería la formulación de “planes interinstitucionales focalizados en los territorios”, garantizar “la capacidad de respuesta del cuerpo élite de la policía” y “fortalecer la unidad Especial de Investigación del Fiscalía General de Nación”. Para lo cual se requeriría el “impulso y reactivación del Sistema Integral de Garantías para el Ejercicio de la Política (Sisep) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad” (DNP, 2023a, p. 219).

Respecto del Punto 3, Fin del Conflicto, se establece el compromiso de potenciar la participación de los firmantes del Acuerdo de Paz en la implementación; la implementación del Programa de Reincorporación Integral y la puesta en marcha del Sistema

Nacional de Reincorporación; así como del conjunto de garantías de seguridad (DNP, 2023a, p. 219).

En lo que concierne al Punto 4, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, los lineamientos allí trazados son concordantes con la nueva política antidrogas pretendida por el Acuerdo de Paz: cambio cultural para dejar atrás el prohibicionismo; estrategias que atiendan causas estructurales del fenómeno de las drogas ilícitas (regulación, usos alternativos, desarrollo productivo de los territorios); espacios de diálogo y concertación con “especial énfasis en la alternatividad, la reconversión productiva y la protección de la naturaleza” (DNP, 2023a, p. 219). Por otra parte, se expresa el compromiso de continuar impulsando la sustitución de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales y la puesta en marcha de planes de desarrollo alternativo concertados con las comunidades que hacen parte del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y se anuncia la articulación con la RRI, los dieciséis PNS y la prioridad en los municipios PDET. Se anuncia igualmente el “impulso de ajustes normativos que favorezcan la descriminalización y el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y mujeres en las situaciones contempladas en el Punto 4 del Acuerdo” (DNP, 2023, p. 219). También se anuncia promover a nivel internacional un cambio de paradigma en el problema mundial de las drogas; un nuevo tipo de cooperación con los Estados Unidos, “modificando las estrategias contra los máximos responsables, planificadores y beneficiarios”. Las estrategias señaladas se acompañarán “de operaciones de control territorial, y de investigaciones judiciales y extrajudiciales contra el lavado de activos” (DNP, 2023a, p. 219).

Frente al Punto 5, Víctimas del Conflicto, se señala que con la política de paz total se pretenden “sentar las bases necesarias para que la reparación sea verdaderamente integral y se pueda lograr en el menor tiempo posible”. Lo cual incluiría “los planes de reparación colectiva y su articulación con los PDET, la implementación de los planes de retorno y reubicación, y la ampliación de la

cobertura de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados”. Adicionalmente, se establece el compromiso de continuar fortaleciendo el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR) (DNP, 2023a, p. 220): y se afirma que, en todas las estrategias enunciadas, “se le dará especial atención a los pueblos y comunidades étnicas, a las mujeres, a la población con identidad de género y orientación sexual diversas, y a las víctimas del conflicto”. También se anuncia la implementación del enfoque de género y el impulso al cumplimiento de los compromisos étnicos del Acuerdo Final (DNP, 2023a, p. 220).

Además de los enunciados explícitos de lineamientos de la implementación del Acuerdo de Paz, el capítulo de “Paz total e integral” formula en sus diferentes apartados propósitos de articulación con otros componentes de la política de paz del gobierno de Gustavo Petro, como, por ejemplo, frente a lo que denomina el “desescalamiento de la violencia”, y la “cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y territorios” (DNP, 2023a, p. 223-225).

En el acápite de este capítulo, “La paz es la esencia del gobierno”, se expone el rol que deben desempeñar la institucionalidad del Estado y las instancias creadas por el Acuerdo de Paz. Respecto de la primera se afirma, que “definir la paz como política de Estado y cumplir integralmente el Acuerdo del Teatro Colón demanda una institucionalidad articulada en lo nacional y lo territorial, bajo el liderazgo estratégico del Gabinete de Paz”. De éste se afirma que “establecerá los lineamientos para identificar oportunidades encaminadas a optimizar las instancias y mecanismos existentes para la implementación de lo pactado [...]” (DNP, 2023a, p. 225).

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) se la señala la función de liderar “el proceso de actualización del Plan Marco de Implementación, con el acompañamiento técnico del DNP y en coordinación con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI)”. Al DNP se le manda a liderar “la estrategia para que las entidades territoriales incluyan en sus procesos de planeación los propósitos y apuestas de construcción

de paz y la ejecución de los compromisos del PMI”. Al Sistema de Información Integral para el Postconflicto (SIIPO) se le estipula la incorporación del monitoreo a avances de los PDET y la estrategia de implementación de las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) (DNP, 2023a, p. 225).

Por otra parte, el señalado acápite evidencia el propósito gubernamental de fortalecer las instancias de participación y veeduría del Acuerdo de Paz. De la CSIVI se afirma que activación y dinamización se “ajustará al cabal desempeño de sus funciones y permitirá socializar y discutir anualmente los avances de la implementación con los firmantes del Acuerdo”; en igual sentido se concibe la labor del Consejo Nacional de Reincorporación (DNP, 2023a, p. 225). Se explicita, además, el funcionamiento adecuado de la Instancia Especial del Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE) y de la Instancia Especial de Mujeres (IEM), que garantizará el seguimiento participativo a la implementación de los compromisos étnicos y de género. Y se anuncia el fortalecimiento de otros espacios de participación contemplados en el Acuerdo de Paz (DNP, 2023a, p. 226).

Finalmente, se incluyen lineamientos sobre la estrategia de financiación de la implementación a través de obras por impuestos por cuenta del sector privado, a fin de impulsar proyectos estratégicos en el marco de los PATR. Igualmente, se instruye al DNP y al Ministerio de Hacienda para que, en coordinación con la Secretaría de Transparencia, desarrollen “una estrategia de información nítida y veraz sobre los recursos destinados a la implementación”, que permita “identificar con claridad las inversiones realizadas, promoviendo una implementación transparente y apegada a las necesidades de la comunidad”. En ese marco se incluye el “direccionamiento y el seguimiento a la gestión de los recursos de la comunidad internacional” (DNP, 2023a, p. 226).

El Plan Cuatrienal de Implementación (2022-2026)

El manifestado compromiso con la implementación del gobierno de Gustavo Petro, adquiere mayores claridades en el Plan Cuatrienal de Implementación (PCI) que, como ya se dijo, se encuentra formulado como Anexo de las Bases del PND. Según el texto del PCI, se parte de dos supuestos principales:

Primero, el proceso de implementación no ha contado con las debidas respuestas estatales, lo cual ha tenido como efecto el quiebre de su integralidad y que aspectos sustantivos de las reformas previstas se encuentren sin realizaciones significativas, como se expresa en particular en los puntos de la Reforma Rural Integral, la Participación Política y la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. Segundo, se han evidenciado rezagos de ejecución presupuestal, y una estructura de orientación de recursos no concordante con la estimación presupuestal prevista en el PMI. (DNP, 2023a, p. 305)

Con el PCI se contempla la recuperación de la integralidad, el cumplimiento de las metas trazadoras a 2026 para los indicadores del PMI, y la inclusión de lo dispuesto en el Acuerdo de Paz en las cinco transformaciones previstas en el PND (DNP, 2023a, p. 305).

El PCI se estructuró atendiendo dos criterios: primero, se sustentó en un diagnóstico de cada uno de los puntos del Acuerdo, a partir de los datos brindados por el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), con lo cual se evidenció que todos los puntos del Acuerdo registraban rezagos (e incumplimientos) de implementación. Tales rezagos son particularmente notorios en el Punto 1 y el Punto 2. Segundo, incorporó las metas trazadoras del PMI, y realizó un *cruce* de cada uno de los puntos/pilares del PMI con las transformaciones del PND, con el propósito de identificar de manera específica el aporte de cada una de ellas a la implementación del Acuerdo (tabla 11).

Tabla 11. Estructura de PCI

Implementación del Punto X según Transformaciones del PND	
Pilar del PMI	Transformación del PND y aporte al cumplimiento del PMI

Fuente: elaboración propia, según PCI.

En este texto no se aborda el detalle de las acciones de política pública para la implementación del Acuerdo contenidas en cada una de las transformaciones del PND (DNP, 2023a, pp. 306-321). Solo interesa destacar que, a diferencia del gobierno anterior, se cuenta con un PCI que se aproxima a los diseños del documento Conpes 3932 de 2019, sin que se puede afirmar que esté plenamente ajustado a él. Por otra parte, es preciso señalar que el PCI contenido en el PND se elaboró sin que se hubiera actualizado el PMI, lo cual establece limitaciones en sus alcances. Tal situación se deriva del reiterado incumplimiento del gobierno de Iván Duque que se negó a cumplir la obligación de la CSIVI de revisar y actualizar al PMI anualmente.

En todo caso, para efectos del seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz y a los compromisos asumidos por el gobierno de Gustavo Petro es importante contar con ese referente. Los alcances del PCI se comprenden mejor cuando se incorpora en el análisis del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz.

El Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (2022-2026)

En el Plan Plurianual de Inversiones del PND se incorporó una sección sobre el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PIIP), atendiendo el mandato del Acto Legislativo 01 de 2016 (Art. 3º). El monto de recursos dispuestos es de 50.44 billones de pesos que se encuentran clasificados se acuerdo con tres criterios:

1. Según las transformaciones previstas en el PND (tabla 12).
2. Según cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz (tabla 13).
3. Según punto y pilar del Acuerdo de Paz (tabla 14).

*Tabla 12. Recursos para la implementación por transformaciones
(pesos constantes de 2022)*

Transformación del PND	Recursos
Seguridad humana y justicia social	32.144.749
Convergencia regional	7.082.139
Derecho humano a la alimentación	4.628.508
Transversal a las transformaciones ⁵	3.300.370
Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental	1.862.671
Transformación productiva, internacionalización y acción climática	1.425.423
Total general	50.443.859

Fuente: DNP (2023) Plan Plurianual de Inversiones, p. 11

*Tabla 13. Recursos por punto del Acuerdo de Paz
(pesos constantes de 2022)*

Punto del Acuerdo	Recursos
1. Reforma Rural Integral	41.697.855
2. Participación política	389.729
3. Fin del conflicto	1.553.342
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	1.467.874
5. Víctimas	1.664.797
6. Implementación	369.892
Transversal a las transformaciones ⁶	3.300.370
Total general	50.443.859

Fuente: DNP (2023b) Plan Plurianual de Inversiones, p. 12-13

Tabla 14. Recursos por pilar del Acuerdo de Paz (peso constante de 2022)

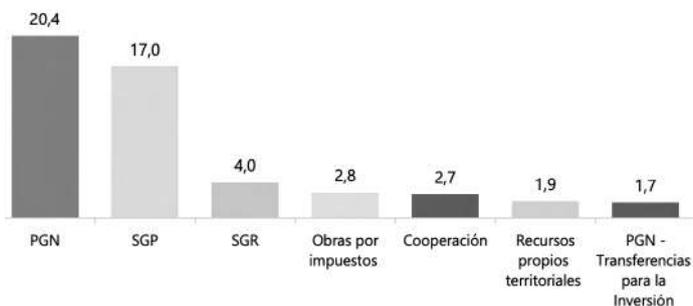
Punto y Pilar del Acuerdo de Paz	Recursos
1. Reforma Rural Integral - 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	1.708.218
1. Reforma Rural Integral - 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	5.049.942
1. Reforma Rural Integral - 1.3. Desarrollo social: salud	5.306.223
1. Reforma Rural Integral - 1.4. Desarrollo social: educación rural	20.946.191
1. Reforma Rural Integral - 1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable	3.194.062
1. Reforma Rural Integral - 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	3.975.485
1. Reforma Rural Integral - 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	383.779
1.99. Iniciativas PATR (sin indicadores PMI)	1.133.955
2. Participación Política - 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general	135.720
2. Participación Política - 2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	174.609
2. Participación Política - 2.3 Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.	79.401
3. Fin del Conflicto - 3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	1.491.563
3. Fin del Conflicto - 3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	61.779
4. Solución al problema de las drogas - 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS	1.457.976
4. Solución al problema de las drogas - 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	9.349
4. Solución al problema de las drogas - 4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	549
5. Víctimas del conflicto - 5.1 Justicia y Verdad	902.081
5. Víctimas del conflicto - 5.3 Derechos Humanos	25.215
5. Víctimas del conflicto - 5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	685.577
5. Víctimas del conflicto - 5.6 Derechos Humanos	51.923
6. Implementación, Verificación y Refrendación - 6.1 Mecanismos de implementación y verificación	291.953
6. Implementación, Verificación y Refrendación - 6.2 Capítulo étnico ⁷	19.039
6. Implementación, Verificación y Refrendación - 6.3 Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIV)	2.243
6. Implementación, Verificación y Refrendación - 6.4 Componente de acompañamiento internacional	46.254
6. Implementación, Verificación y Refrendación - 6.5. Herramientas de difusión y comunicación	10.403
Transversal a las transformaciones	3.300.370
Total general	50.443.859

Fuente: DNP (2023b) Plan Plurianual de Inversiones, p. 12-13

La información contenida en el PPIP, si bien representa un avance importante en la identificación de los recursos que se dispondrán para la implementación en el periodo 2022-2026 al desglosar los recursos según las transformaciones del PND y de acuerdo con cada punto/pilar del Acuerdo, no es en todo caso concordante con la estructura del PCI que, como ya se dijo, identificó las acciones de política pública cruzando los puntos/pilares del PMI con cada una de las transformaciones. Esa carencia constituye un impedimento para un mejor seguimiento a la gestión gubernamental en materia de implementación.

Por otra parte, las fuentes de financiación del PPIP se pueden apreciar en la figura 20. De allí se infiere que la mayor parte de los recursos serán provistos por el presupuesto general de la nación.

*Figura 20. Fuentes de financiación del PPIP
(Pesos constantes de 2022)*



Fuente: DNP (2023b), p. 10.

A fin de tener mayor claridad sobre los compromisos del actual gobierno, se realiza a continuación un breve análisis comparado con el Gobierno de Iván Duque. En desarrollo de ese propósito, se han indexado a pesos de 2024 las cifras del PPIP de los dos gobiernos, como se advierte en la Tabla No. 15.

Tabla 15. Recursos por punto del Acuerdo de Paz PND 2022-2026 y PND 2018-2022 (billones de pesos de 2024)

Punto del Acuerdo	PPI PAZ Cuatrienio 2018-2022	PPI PAZ Cuatrienio 2022-2026	Δ %
1 - Reforma Rural Integral	35 018	48.178	13.161
2 – Participación Política	0.122	0.450	0.328
3 – Fin del conflicto	1.048	1.795	0.747
4 – Solución a Drogas Ilícitas	0.060	1.696	1.636
5 – Víctimas del Conflicto	5.021	1.924	- 3.097
6 – Implementación	0.007	0.427	0.420
Transversal Transformaciones	-	3.813	3.813
Recursos x Distribuir	10.731	-	-
Total	52.007	58.284	6.277

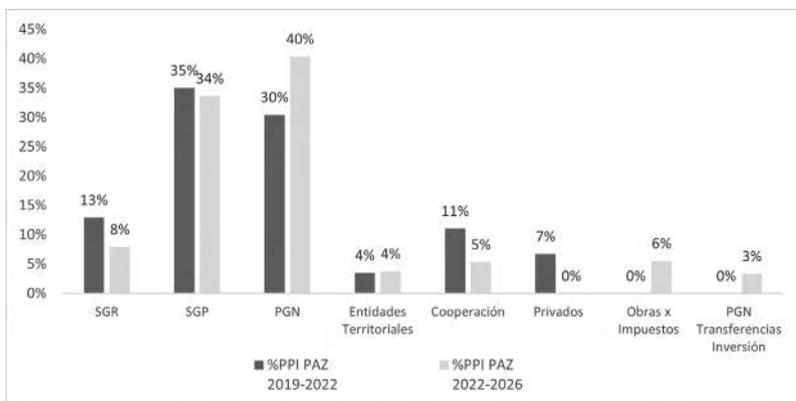
Fuente: DNP Plan Plurianual de Inversiones, 2018-2022 y 2022-2026

Para el total del cuatrienio presidencial se destinarán 6,27 billones de pesos más frente a lo asignado en cuatrienio anterior. En particular se destacan los mayores recursos para el Punto 1 (13,16 billones) y para el Punto 4 (1,63 billones); y, en menor medida, para el Punto 3 (0,74 billones), el Punto 4 (0,420) y el Punto 2 (0,328). En Punto 5 tiene una reducción de 3,09 billones, en parte explicable porque la mayor parte de los recursos para las víctimas se encuentran asignados por fuera del PPIP. Esa distribución de los recursos se encuentra más ajustada a la estructura originalmente prevista en el PMI, como se refleja, por ejemplo, en lo correspondiente al Punto 1. Mientras que el PPIP del gobierno de Iván Duque contempló 67,33 %, el PPIP del gobierno actual definió un 82,66 % de los recursos. El PMI por su parte había definido para el Punto 1 una destinación del 85,1 % de los recursos.

Por otra parte, si se analiza los PPIP según las fuentes de financiación, se aprecia un mayor compromiso del actual gobierno, en la medida en que el 40 % de los recursos dispuestos son con cargo

al presupuesto general de la nación (en el gobierno anterior, los recursos del PGN fueron del 30 %) (figura 21).

Figura 21. Distribución Fuentes de financiación del PPI Paz Comparativo



Fuente: DNP Plan Plurianual de Inversiones, 2018-2022 y 2022-2026

El efecto de no contar con un PMI actualizado al momento de formular el PND también aplica para el PPIP. Si bien se puede inferir que los mayores recursos que dispondrá el gobierno actual para la implementación pueden compensar parcialmente los rezagos de financiación que exhibe el proceso, no es posible establecer con certeza hasta qué punto –al final del actual cuatrienio– se contará con un nivel de asignación y ejecución de recursos ajustado a lo previsto originalmente en el PMI, teniendo en cuenta los más de siete años que lleva el proceso de implementación.

Sobre algunas disposiciones específicas del PND

En la Ley 2294 de 2024, dentro de los mecanismos de ejecución del PND (título III), se encuentra el capítulo I de “Proyectos, políticas y programas para la construcción de la paz”, que incluye el articulado con las disposiciones para el desarrollo de la política de paz del

gobierno de Gustavo Petro, como por ejemplo, política de víctimas, sobre verdad y memoria histórica, de instrumentos para la paz total, se encuentran también disposiciones que conciernen de manera específica a la implementación, y se agregan a las ya existentes (buena parte de estas, hasta ahora no utilizadas), las cuales, según la normatividad, constituyen mecanismos idóneos para la realización de la política pública en esa materia. Dentro de ellas pueden registrarse, entre otras, las siguientes (Ley 2294, 2023):

1. La nueva regulación sobre los recursos del Ocad-Paz⁴, cuya actividad misional se desvirtuó durante el gobierno de Iván Duque al destinar recursos para financiar proyectos que en sentido estricto no correspondían a los territorios priorizados por el Acuerdo de paz y convertirse en una de las fuentes de las estructuras de corrupción desarrolladas en ese gobierno⁵.

La nueva regulación pretende garantizar la destinación específica para la implementación en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), buscando –entre otros– la distribución equitativa entre las dieciséis subregiones que comprenden los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), evitando tanto la dispersión de los recursos como su concentración en algunas entidades territoriales y desarrollando criterios de asignación ajustados a las necesidades en los territorios (Ley PND, Art. 16^o).

⁴ “El Ocad-Paz es el órgano del Sistema General de Regalías (SGR) responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. También es responsable de designar la entidad pública ejecutora de dichos proyectos y la instancia encargada de contratar la interventoría del mismo”. Ver: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_ocadpaz

⁵ *El Espectador*. (2023, 6 de julio). “Saqueo a los recursos de la paz, y todos muy tranquilos”. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/saqueo-a-los-recursos-de-la-paz-y-todos-muy-tranquilos>; Prieto, J (2022, 26 de julio). “El escándalo del Ocad-Paz: En qué consiste, qué huecos tiene y qué evidencia hay”. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-escandalo-de-ocad-paz-en-que-consiste-que-evidencia-hay-y-que-huecos-tiene/>

1. La modificación de la naturaleza jurídica del régimen del Fondo Colombia en Paz (FCP), que pasa a ser de naturaleza privada, “con observancia de los principios de objetividad, razonabilidad, transparencia, igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” (Ley PND, Art.12o.). Este Fondo corresponde a una de las fuentes de financiación de la implementación del Acuerdo durante su vigencia, es decir, hasta 2031. No son claros los alcances de esta disposición. Apparentemente, se buscaría mayor celeridad y eficiencia en la ejecución dada su naturaleza privada.
2. La obligación de las entidades del orden nacional de establecer las metas del PMI y de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) para superar los rezagos y cumplir los compromisos del Acuerdo de paz, incluyendo el reporte de información al Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Esta disposición contribuye a fortalecer el proceso de revisión del PMI; no obstante, no explicita la forma de articulación de la institucionalidad gubernamental, salvo que se logre concretar la función de liderazgo que le fue indicada a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP) con el acompañamiento técnico del DNP, en las Bases del PND. Por otra parte, respecto de los PNS, la directriz a las entidades nacionales responsables de la ejecución, de impulsar la implementación de las estrategias y acciones programadas para cada vigencia, así como “acciones para que los departamentos y municipios implementen las disposiciones de los PNS y el PMI bajo su competencia”. Debe resaltarse, adicionalmente, el mandato de ejecución de los PNS priorizando “los Planes de Acción para la Transformación Regional —PATR—, los Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo —PISDA—, los Planes Integrales de Reparación Colectiva —PIRC— y los Planes de Retorno y Reubicación

–PRR–, cuando aplique como instrumentos de planeación vinculados al Acuerdo Final para la terminación del conflicto” (Ley PND, Art.15°).

En este aspecto es destacable la intención de articular los PNS con otros planes contemplados en el Acuerdo de Paz, aspecto hasta ahora desatendido en el proceso de implementación.

3. La reafirmación del compromiso de cumplimiento del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS “de acuerdo con los objetivos fijados en el Acuerdo de paz, de manera concertada y descentralizada”; lo cual incluye la renegociación de “la operación de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, por una sola vez y de manera concertada con el Gobierno nacional, teniendo en cuenta los beneficios que ya les fueron otorgados” en el marco del PNIS (Ley PND, Art. 10°). Asimismo, el compromiso de apropiación de “las partidas presupuestales y los recursos administrativos que se necesitan para el cumplimiento y cierre de los compromisos adquiridos con los Pueblos y familias indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y campesinas que se vincularon al Programa de Cultivos de Uso Ilícito [PNIS] (Ley PND, Art. 11°).

Según la visión gubernamental, estas disposiciones se inscriben dentro de los propósitos de la política de paz total y de la nueva política antidrogas, que contemplaría -más allá de la sustitución- el desarrollo “de programas de reconversión productiva e industrialización en los territorios con presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana” (Ley PND, Art. 9°). En ese marco, debe destacarse el papel de la economía popular y el desarrollo de instrumentos jurídicos para que las entidades estatales puedan contratar con las comunidades.

4. La creación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) “como instancia de articulación y coordinación de la oferta interinstitucional de orden territorial y nacional, para promover el acceso, pertinencia y sostenibilidad de los planes, programas y proyectos del proceso de reincorporación social, económico y comunitario de las personas exintegrantes de las FARC-EP incluyendo, también, a sus familias” (Ley PND, Art. 19°). A pesar de que el Gobierno determinará sus alcances, funciones, objetivos e integración, el mandato de la ley del PND indica que deberán tenerse en cuenta los lineamientos que emita la instancia bipartita del el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) Por otra parte, se estipuló que el “Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará las asignaciones correspondientes para que las entidades que hagan parte del Sistema Nacional de Reincorporación puedan cumplir los objetivos del sistema, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales incluidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

En este caso se trata de una respuesta tardía del Estado frente a una necesidad del proceso de reincorporación. La institucionalidad responsable, como ocurre con el conjunto del Acuerdo, está dispersa.

5. En asocio con la organización del SNR, se encuentra la creación del Programa de Reincorporación Integral

[...]dirigido a generar capacidades en sujetos y colectivos en proceso de reincorporación social, económica y comunitaria orientadas hacia el alcance del buen vivir y la construcción de paz; por medio del acceso y goce efectivo de derechos, la vinculación a la oferta pública y el impulso de sus iniciativas, para lo cual contará con cinco líneas transversales: (1) Acceso a tierras para proyectos productivos y de vivienda; (2) Abordaje diferencial: enfoque de derechos, de género, étnico, curso de vida, discapacidad, comunitario, ambiental y

territorial; (3) Seguridad orientada a la prevención temprana; (4) Enfoque territorial; y, (5) Participación política y ciudadana. (Ley PND, Art. 20°.).

El Acuerdo de Paz había dispuesto el diseño y puesta en marcha de un plan de la reincorporación no elaborado hasta el momento, lo cual ha afectado los propósitos originales del proceso, especialmente en lo que concernía a la reincorporación colectiva. La creación del Programa es otra necesaria respuesta del Estado, aunque tardía.

El rol de la arquitectura institucional y la gestión gubernamental

Por otra parte, es preciso señalar que el PCI y el PPIP contienen los lineamientos de política pública y los recursos indicativos de inversión contemplados para el periodo 2022-2026. Lo que realmente termine ocurriendo dependerá en gran medida tanto de la arquitectura institucional comprometida con la implementación, como de la gestión de cada una de las instituciones responsables. La experiencia de la implementación durante el Gobierno de Iván Duque mostró que es posible desarrollar una política de simulación. Ello significa poner en cuestión incluso el uso de los recursos que se afirma se han destinado para la implementación.

Hasta el presente, además de los notorios incumplimientos del Acuerdo de Paz, se ha evidenciado la ausencia de planeación y programación presupuestal de la implementación. Asimismo, no se cuenta con análisis de impacto de los recursos (aparentemente) asignados, que permita comprobar que se han generado los efectos anunciados. El caso de los PDET es suficientemente ilustrativo al respecto. Además de su desfiguración y reducción a “hojas de ruta”, durante el Gobierno de Iván Duque terminaron circunscritos a un incontable número de “obras-PDET” que no fueron expresivas del

enfoque de transformación territorial contemplado en el Acuerdo de Paz.

Más allá de esa circunstancia, debe advertirse que la arquitectura institucional que terminó imponiéndose durante el Gobierno de Juan Manuel Santos, al desechar la creación del Ministerio del Posconflicto, se caracteriza por la dispersión institucional en 25 sectores y 53 entidades responsables de la implementación. La figura de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del gobierno de Santos, renombrada por el gobierno de Iván Duque como Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación (Acec), no fue una entidad con capacidad ejecutora de las políticas y los recursos de la implementación, dadas las limitaciones derivadas de la normatividad que definió sus funciones⁶. Adicionalmente, debe afirmarse que la política del gobierno de Duque –en lo esencial contraria al propósito de implementación integral– no contempló esfuerzos de articulación de los sectores y entidades responsables.

Esa *falla de origen*, de una institucionalidad dispersa de la implementación, es un condicionante estructural heredado por el Gobierno actual con el que tiene que lidiar, pues a más de siete años de iniciado el proceso es prácticamente imposible un rediseño que *centralice* en una sola entidad la responsabilidad de la implementación. La actual Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP), creada por el gobierno de Petro en lugar de la Acec del gobierno de Duque, así lo quisiera, no tiene la competencia para responder por la implementación integral. No es la entidad ordenadora y ejecutora del gasto para la implementación; aunque –dado el compromiso declarado con el Acuerdo de Paz–, además del seguimiento e impulso, cumple funciones de liderazgo, coordinación y articulación de las políticas de implementación. Junto con el rol asignado a esta unidad, el Gobierno progresista le

⁶ Debe señalarse en todo caso la influencia de esa Consejería en la asignación de los recursos de la cooperación internacional y de los proyectos Ocad-Paz. Estos últimos, como es de amplio conocimiento, entraron a hacer parte de las estructuras de corrupción enquistadas en el Estado colombiano.

ha conferido al llamado Gabinete de Paz la función de trazar los lineamientos de la política de implementación y hacerle seguimiento. También en este caso, la función de articulación y coordinación para la implementación constituye un requisito para enfrentar las limitaciones derivadas de la institucionalidad dispersa.

Situados en el campo de la gestión gubernamental, además de las acciones propias del proceso de la política pública, la programación presupuestal para la implementación adquiere particular relevancia. El presupuesto público es el escenario en el cual se termina materializando la voluntad real de la implementación. Desde el punto de vista de los diseños institucionales, desde el PND del gobierno de Iván Duque existe la figura del *trazador presupuestal de paz*, la cual se mantiene en el PND del Gobierno actual. Según dicha figura, existe la obligación de incluir en el proyecto de presupuesto general de la nación de cada año la sección “Trazador presupuestal para la paz” (TPP). Mediante el TPP se *marcan* por parte de las entidades responsables los recursos que serán destinados para la implementación del Acuerdo. Aunque en la ley de presupuesto finalmente aprobada y en el decreto de liquidación del presupuesto no aparece el TPP, se presume que lo presentado en el proyecto de presupuesto constituye el referente presupuestal de la implementación.

Hasta el inicio del gobierno de Petro la asignación presupuestal para la implementación y su *marcación* por parte de las entidades responsables no ha respondido en sentido estricto a un concepto de planeación ni de programación presupuestal. A las entidades se les ha indagado dentro de sus funciones misionales, qué podían presupuestar que pudiera ser considerado como avance de cumplimiento de compromisos de la implementación. Se trata, en ese sentido, de una presupuestación *a la inversa*, que no consulta sobre las necesidades reales del proceso en momentos específicos, descansando más bien sobre la idea de qué le *pega* a la implementación dentro de lo que hace la respectiva entidad responsable.

Desde la perspectiva de la gestión gubernamental, el gobierno de Gustavo Petro tiene, entre otros, los siguientes retos: primero, lograr reencauzar el proceso de implementación para que este responda a la concepción de planeación y programación presupuestal que lo inspiró en el diseño original. Segundo, proveer –en medio de las limitaciones propias de los diseños institucionales– la mayor coordinación y articulación posible de los sectores y de las entidades responsables, tarea en la cual tanto el Gabinete de Paz como la UIAFP, con el acompañamiento del DNP y el Ministerio de Hacienda, ocupan un rol central. Tercero, propiciar las condiciones para que el *trazador presupuestal para la paz*, más que una herramienta para hacerle seguimiento a los compromisos de las entidades con la implementación, se constituya en referente de programación presupuestal. Cuarto, garantizar la ejecución efectiva y eficiente de los recursos dispuestos.

En ese marco, el compromiso declarado por el gobierno, incorporado en el PND, de actualizar el Plan Marco de Implementación adquiere especial significado. Como ya se señaló, el PCI (2022-2026) se diseñó sin el PMI revisado y actualizado. En la cercanía de los ocho años de firmado el Acuerdo de Paz, conocidos los incumplimientos y los rezagos de ejecución, del Gobierno actual se esperaría que dejase claridades a la sociedad colombiana acerca del estado real de implementación y, sobre todo, de lo que se debe proyectar a futuro según el horizonte de tiempo del PMI que va hasta el año 2031. La actualización del PMI supone el análisis de sus metas trazadoras e indicadores generales y por punto y pilar del Acuerdo de Paz, de lo cual se puede derivar su validación, ajuste o incluso la formulación de nuevos indicadores. El tiempo transcurrido de la implementación y la experiencia acumulada deben permitir una mejor valoración y producir un PMI revisado ajustado a las realidades de la implementación.

La mayor exigencia se encuentra en la definición del costo presente de la implementación. El monto establecido en el PMI aprobado en 2017 respondió a una estimación que, por un lado, se

ajustaba al techo definido por el Marco Fiscal de Mediano Plazo; y por el otro, no podía aproximar un cálculo juicioso de disposiciones contenidas en el Acuerdo de Paz. Con el simple propósito de ilustrar, se mencionan algunos casos: al momento de hacer la estimación inicial no se encontraban diseñados los 16 PDET; tampoco los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral; no se conocían los alcances de catastro multipropósito. Y en el mismo sentido, se podría hacer un recorrido por la gran mayoría de las disposiciones del Acuerdo de Paz traducidas a compromisos de política pública en el PMI.

Es de amplio conocimiento que el Ministerio de Hacienda realizó una estimación del costeo, ajustado a la situación fiscal al momento inmediatamente posterior a la firma del Acuerdo de Paz, es decir, según el techo de gasto establecido por el MFMP, y que producto de ello definió los recursos indicativos para la implementación. Según lo anterior, de la actualización del PMI se esperaría un *sinceramiento* acerca de su costo real presente. Sin mayor esfuerzo, se puede confirmar lo que ha hecho parte de los debates sobre la implementación desde el inicio del proceso: ha habido un subcosteo del PMI y ese subcosteo hace parte de los incumplimientos del Acuerdo de Paz.

Dentro del *sinceramiento* se encuentran las necesarias claridades sobre las fuentes de financiación, específicamente en lo que concierne a los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP). Se trata, según el PMI, de un componente de gran significado, pues compromete el 29,2 % del total de los recursos que financian la implementación. Desde que se formuló el PMI en 2017, se ha advertido que se está en presencia de una contabilización indebida de esa fuente, dado que los recursos del SGP tienen destinaciones específicas definidas en la Constitución y la ley anteriores al Acuerdo de Paz. Por esa razón, ninguna de las destinaciones se refiere al Acuerdo. Así es que lo que ha operado hasta el momento es una (doble) “contabilidad creativa”, cuyo resultado ha consistido en *inflar* los recursos aparentemente destinados para

la implementación. Los recursos del SGP (educación, salud, saneamiento básico y agua potable), que hoy se contabilizan como de la implementación ya se venían destinando desde antes de la firma del Acuerdo de Paz, pues correspondían a una obligación constitucional y legal existente. El Acuerdo de Paz contemplaba en realidad *recursos nuevos*; lo mismo el Acto Legislativo 01 de 2016 (Art. 3°). En todos sus informes de seguimiento, en un tono diferente al aquí expuesto, la Contraloría General de la República ha reiterado su inquietud al respecto.

Si el PMI se actualiza por el Gobierno actual asumiendo las consecuencias del caso, muy seguramente se estará frente a un nuevo frente de debate sobre las tendencias de la implementación, dadas las implicaciones fiscales, en un contexto complejo de las finanzas públicas.

A un año de aprobado el PND (sin cierre del examen de constitucionalidad [La República, 2024]), no ha transcurrido el tiempo necesario para aproximar valoraciones sobre la gestión gubernamental en materia de implementación. Por lo pronto, se encuentran las manifestaciones de compromiso, los diseños contenidos en el PND y las tendencias preliminares observadas en los presupuestos de 2023 y 2024, no examinadas al detalle en este texto. De estas últimas, se puede afirmar –en términos generales– que evidencia mayores compromisos con la implementación del Acuerdo de Paz⁷. Así, por ejemplo, si se compara el anexo Gasto Construcción de Paz de los proyectos de Presupuesto General de la Nación presentados por el gobierno de Petro al Congreso de la República en 2024, se contempla un incremento de 37 % frente al 2023, es decir de 4 billones de pesos adicionales (ver tabla 16).

⁷ Dado que el proyecto de presupuesto de 2023 fue presentado al Congreso de la República por el gobierno de Iván Duque, el presupuesto de 2023 puede considerarse en gran medida como herencia de ese Gobierno. Con la adición presupuestal aprobada en 2023, el gobierno de Petro incorporó nuevos recursos para la implementación, especialmente del Punto 1.

Tabla 16. Anexo Gasto Construcción de Paz. Millones de pesos corrientes

Punto del Acuerdo	2023	2024	Δ %
1 - Reforma Rural Integral	8.617.404	12.105.497	40 %
2 – Participación Política	34.295	186.354	443 %
3 – Fin del conflicto	572.882	610.942	7 %
4 – Solución a Drogas Ilícitas	891.591	850.200	-5 %
5 – Víctimas del Conflicto	709.070	1.080.366	52 %
6 – Implementación	97.283	137.069	41 %
Total	10.922.524	14.970.427	37 %
SGP	4.426.633	4.925.670	11 %

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Anteproyectos del PGN Vigencias 2022 y 2024.

Como se puede apreciar, el Punto 1 incrementaría los recursos en 40 %, el Punto 2 en 443 %, el Punto 4 en 52 % y el Punto 6 en 41 %; el Punto 3 lo haría en 7 % y solamente habría una reducción en el Punto 4 de 5 %. Si las cifras de la tabla citada, se consideran desde su participación dentro del total de los recursos asignados, debe señalarse que el Punto 1 incrementaría su participación de 78,8 % a 81,2 %; el Punto 2 de 0,003 % a 1,2 %; el Punto 5 de 6,5 % a 7,2 % y el Punto 6 de 0,8 % a 1,2 %. Al mismo tiempo, el Punto 3 reduciría su participación de 5,2 % a 4 % y el Punto 4 de 8,1 % a 5,6 %. La reducción de participación de los recursos del SGP de 40,5 % al 32,9 % indica por su parte la mayor destinación de recursos con cargo al PGN del Gobierno central.

De lo anterior, se puede inferir el mayor compromiso con la Reforma Rural Integral y la Participación Política, que son los puntos del Acuerdo que exhiben mayores rezagos e incumplimientos acumulados. Asimismo, debe destacarse el aumento de los recursos para la Víctimas del Conflicto. Y, por otra parte, llamar la atención sobre la disminución de los recursos para la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, que es un punto que exhibe notorios rezagos de implementación.

Desde la perspectiva de la gestión gubernamental están por evidenciarse:

1. La capacidad de garantizar los mandatos del Plan Cuatrienal de Implementación y los compromisos de inversión contenidos en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz.
2. La articulación de los sectores y entidades responsables de la implementación a fin de superar la persistente dispersión institucional.
3. Los adecuados niveles de ejecución presupuestal frente a un proceso que registra rezagos de ejecución y en el que no se ejecuta plenamente lo presupuestado.

Al promediar el gobierno de Gustavo Petro, sin desconocer algunas realizaciones parciales, debe señalarse que se aprecia una insuficiente respuesta institucional frente a las demandas acumuladas de reconducción del proceso de implementación y los numerosos anuncios gubernamentales. Por lo pronto, no se cuenta con los debidos elementos de juicio para valorar si en efecto el gobierno progresista logra consolidar una trayectoria de implementación integral que indique una inflexión consolidada hacia el cumplimiento de lo pactado con la extinta guerrilla de las FARC-EP. Los resultados de los dos años restantes de gobierno permitirán formular asertos ajustados a las realidades que en su momento exhiba el proceso de implementación en uno u otro sentido.

Finalmente, es preciso advertir sobre la necesidad de adelantar análisis de impacto de los recursos que se afirma han sido destinados para la implementación desde el inicio del proceso. Un ejercicio de esas características permitiría ir más allá de la formalidad de las cifras y evaluar hasta dónde la política pública y los recursos dispuestos han contribuido a transformar la realidad que se tenía al inicio del proceso, es decir, a finales de noviembre de 2016. Lo cierto es que tal ejercicio es otra deuda que hasta ahora muestra el proceso de implementación.

Consideraciones finales

A lo largo del libro se han brindado numerosos elementos para sustentar la tesis central que atraviesa el texto: tras cerca de ocho años de implementación el Acuerdo de Paz puede considerarse una obra maltrecha¹. Tal resultado se explica principalmente por los incumplimientos del Estado, que iniciaron desde el momento mismo en el que los guerrilleros y guerrilleras de las extintas FARC-EP se trasladaron a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización tras la firma del Acuerdo de Paz el 24 de noviembre de 2016.

Como se ha mostrado en el texto, en diferentes momentos y circunstancias, y respecto de variados tópicos, la responsabilidad recae en el conjunto del Estado colombiano, los tres poderes públicos y las entidades responsables de la implementación, y sobre todo en los gobiernos de turno, por descansar sobre ellos la obligación de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados. Sin dejar de lado el hecho de que, pudiéndose considerar entre tanto el Acuerdo de Paz como un bien común de la sociedad colombiana, no ha provenido de ella la suficiente aprehensión de lo pactado ni la esperada exigencia de cumplimiento, lo cual se explica en gran

¹ No se pretendió realizar un ejercicio de comprobación y contrastación de hipótesis de trabajo. Se trata de una valoración fruto del análisis realizado sobre diversos tópicos de la implementación y del estado que exhibe dicho proceso en el presente.

medida por los rasgos asumidos por el proceso de negociación y por el contexto político y cultural bajo el cual se ha llevado a cabo el proceso de implementación. De la contraparte exguerrillera debe reconocerse que cumplió con lo que se comprometió.

La tesis del Acuerdo de Paz como obra maltrecha parte de la premisa de que con él no se buscaba simplemente el desarme guerrillero, sino que a cambio de este existía el compromiso estatal de poner en marcha un conjunto de disposiciones orientadas a contribuir a superar las causas históricas del conflicto social armado y sus factores de persistencia, y a desencadenar procesos reformistas y modernizantes del orden social vigente. Esto con la idea en mente de que siempre se trataba de contribuir a producir un cambio en la vida política, económica social y cultural, y en las condiciones de existencia cotidianas de los colombianos y las colombianas, así como de sentar las bases para producir una inflexión política que abonara a la superación definitiva de la guerra y permitiera consolidar una senda de construcción de paz estable y duradera.

Lo primero, el desarme guerrillero, se cumplió a cabalidad y en tiempo expedito. Lo segundo, como se ha visto en los diferentes capítulos del libro, en lo esencial, no. Esto sin desconocer importantes logros parciales que también fueron expuestos en el texto, algunos de ellos con reinterpretaciones o notorias distorsiones frente al Acuerdo pactado, como lo evidencian a manera de ejemplo la Jurisdicción Especial para la Paz, distante hoy de un concepto de justicia (relativamente expedita) para darle cierre al conflicto, o los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) simplificados durante el gobierno de Duque a unas *hojas de ruta*, que se alejaron del propósito de proveer las condiciones para transformar los territorios y la vida de las poblaciones particularmente afectadas por la larga confrontación armada.

A ocho años de la implementación, es notorio que el principio de su integralidad (y relativa sincronía) se quebró. Los trazos de la obra maltrecha, además de mostrar diferentes tonalidades, se

encuentran dispersos. No permiten aproximarse a la imagen originalmente concebida al firmarse el Acuerdo de Paz. Y eso ha tenido consecuencias para la sociedad colombiana.

El incumplimiento del Acuerdo de Paz es una de las razones principales explicativas de la continuidad de la violencia y del conflicto armado y de los rasgos enrarecidos y difusos que se muestran en la actualidad, particularmente en los territorios. Para los propósitos comunes de amplios sectores de la sociedad colombiana de consolidar una senda de construcción de paz se ha perdido tiempo valioso. Ha quedado en evidencia que el Estado colombiano se había preparado por décadas para ganar la confrontación bélica (sin logro definitivo), vulnerando incluso las reglas de la guerra, como lo demuestran los casos de las ejecuciones extrajudiciales, mal llamadas *falsos positivos*, pero no tenía disposición suficiente o alistamientos básicos para transitar a escenarios de construcción de paz, los cuales tenían como presupuesto inicial el cumplimiento integral del Acuerdo de Paz. A lo cual se agregaron las condiciones políticas para la implementación, que se encontraron no solo con una oposición férrea, sino con un Gobierno, como el de Iván Duque, que se puso en la tarea de *hacer trizas* lo pactado. Probablemente ya sea tarde para contemplar la posibilidad del cumplimiento pleno del Acuerdo y, con ello, de su implementación integral, dados el tiempo transcurrido y el estado general en que esta se encuentra, según se ha mostrado en el libro.

Con el gobierno progresista social liberal de Gustavo Petro se abrieron indiscutiblemente nuevas condiciones (políticas) de posibilidad. Del discurso gubernamental se pueden inferir numerosas coincidencias con el espíritu y la letra reformista y modernizante del Acuerdo de Paz, y que dentro de su visión política está la reorientación de la implementación por la senda del cumplimiento integral. Lo cual se encuentra registrado en los diseños de la política de implementación de contenidos en el Plan Cuatrienal de Implementación y el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, así como

en numerosas acciones gubernamentales anunciadas por diferentes sectores y entidades responsables de la implementación. Vistos de conjunto, sin lograrlo plenamente, tales diseños y acciones se aproximan a una perspectiva de la implementación más ajustada a las exigencias del Acuerdo de Paz.

Para el gobierno actual, como para cualquiera, es válido el adagio popular: “Del dicho al hecho, hay mucho trecho”. En ese sentido, aún están por conocerse la eficiencia y la efectividad de la gestión gubernamental y, con ello, las realizaciones concretas en materia de implementación. No ha transcurrido el tiempo suficiente de gobierno para formular valoraciones debidamente fundamentadas en ese aspecto. Al final del actual cuatrienio presidencial, se evaluará la capacidad que tuvo el actual Gobierno o no para reencauzar el proceso de implementación por una senda estable durante el periodo que aún resta, hasta 2031.

Más allá de las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo en materia de implementación, en cuanto a lo que corresponde al concurso de otros poderes públicos, no deberían esperarse nuevos desarrollos normativos por parte del Congreso de la República, pues hay muchos que aún no se han cumplido; por ejemplo, el que plantea una reforma política-electoral. También están por verse los resultados de la Jurisdicción Especial para la Paz, que carga el lastre de las distorsiones tempranas impuestas por efecto los cambios que le introdujeron en su trámite por el Congreso de la República y en el control de constitucionalidad. A lo que se agregan sus decisiones sobre los denominados macrocasos de los que se ocupa, las metodologías de investigación y los procedimientos adoptados, y la tendencia al crecimiento exponencial (y relativamente incontrolable) del número de comparecientes a esa justicia, principalmente exintegrantes de la extinta guerrilla de las FARC-EP, que parece adelantar una imposibilidad fáctica del cumplimiento de las posibles sanciones.

Asimismo, por otra parte, faltan desarrollarse y traducirse en política pública los compromisos derivados de las recomendaciones

de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. Por lo pronto, se está lejos de su aprehensión social y cultural.

A pesar del declarado compromiso del Gobierno actual con la implementación y del proceso de política pública en marcha, debe decirse que se enfrentan condiciones relativamente adversas, si se considera la oposición férrea a todo propósito o proyecto gubernamental. Las fuerzas opositoras al progresismo social liberal trabajan con intensidad para su fracaso, pues consideran que en tal fracaso se encuentran sus mayores posibilidades de retornar a la posición de gobierno; y ello comprende también el fracaso de la pretendida reconducción del proceso hacia la implementación integral. Adicionalmente, se encuentra la paradoja de implementar un acuerdo de paz en medio de la continuidad del conflicto y de la violencia con nuevos rasgos, enrarecidos y difusos. Si no se logra quebrar la hasta ahora predominante trayectoria de incumplimiento, sea por la acción opositora, por limitaciones de la acción gubernamental o por una conjunción de estos dos aspectos, se producirán impactos negativos sobre los procesos en curso de la *paz total*, que se agregarían a las inconsistencias mostradas por tal política, pues se estaría una vez más frente a la confirmación de que el Estado colombiano no cumple lo que acuerda.

Dentro de los compromisos mayores del Acuerdo de Paz, que trascienden sus propios contenidos específicos, se encuentra la convocatoria a concertar “un gran ACUERDO POLÍTICO NACIONAL encaminado a definir las reformas y ajustes institucionales necesarios para atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social” (AFP, p. 38). De ese aserto se infiere que la implementación integral de las disposiciones del Acuerdo de Paz de 2016 representaría apenas un necesario punto de partida para garantizar el tránsito definitivo hacia la apertura de un arco histórico de construcción de paz en Colombia. Si se contempla la tendencia del proceso y de la contienda política es evidente que el país se encuentra distante de ese propósito.

Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio. (s.f.). *Conozca más de la hoja de ruta por subregión*. <https://portal.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>
- Arias Rivera, Luisa. (2021). *El bloqueo estadounidense contra Cuba. Una actualización*. Instituto Superior de Relaciones Internacionales, ISRI, La Habana. <https://rpi.isri.cu/rpi/article/view/237/665>
- Blanco, Andy y Carmenate, Rogelio. (2021, 22 de junio). Cuba en Datos: “Contar” el bloqueo. *Cubadebate*. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2021/06/22/cuba-en-datos-contar-el-bloqueo/>
- Bolaños, Edinson. (2020, 8 de noviembre). “Los audios de la DEA y la Fiscalía que le negaron a la JEP sobre el caso ‘Santrich’ que le negaron a la JEP”. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/investigacion/los-audios-de-la-dea-y-la-fiscalia-que-le-negaron-a-la-jep-sobre-el-caso-santrich-article/>
- _____ (2022). “Espionaje internacional: Objetivo Cuba”. En *Revista Raya*, No. 1., Bogotá. <https://revistaraya.com/espionaje-internacional-objetivo-cuba.html>

- Bolton, John. (2020). *La habitación donde sucedió. Un relato desde el corazón de la Casa Blanca*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Cancillería. (2022, 11 de agosto). *Declaración del Canciller Álvaro Leyva Durán*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publicques/declaracion-canciller-alvaro-leyva-duran>
- Cardoza Sandoval, Laura y Velandia Toro, María Fernanda. (2020). *La impronta colectiva del enfoque de género*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Cardoza Sandoval, Laura y Sandoval Palacios, Paola Patricia. (2021). “El enfoque de género: una promesa sin cumplir”. En Jairo Estrada Álvarez. *Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común (pp.379-419).
- Castro, Fidel. (2008). *La paz de Colombia*. Editora Política.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Informe general. CNMH, 432 pp. y Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2020a) “Siete proposiciones que demuestran porqué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz”. Bogotá: *Documentos de Trabajo*, (19), Cepadipo.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2020b). “Proyecto de presupuesto 2021: El Acuerdo de Paz entre la desfinanciación y la continuidad de la simulación”. Documento de Trabajo no. 25. Bogotá: Cepadipo.

CIDH. (2020, 16 de septiembre). Comunicado de Prensa. *La CIDH condena el uso excesivo de la fuerza policial y expresa preocupación por hechos de violencia en el marco de las manifestaciones públicas en Colombia*. Washington. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/219.asp>

_____ (2021, 25 de mayo). Comunicado de prensa. *La CIDEH condena las graveas violaciones de derechos humanos en el contexto de las protestas en Colombia, rechaza toda forma de violencia y reitera la importancia de que el Estado honre sus obligaciones internacionales*. Washington. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/137.asp>

_____ (2022, 12 de julio) Informe de la Comisión de la Verdad de Colombia contribuirá con el proceso de reconciliación nacional.

<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/154.asp>

Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. (2022). Informe Final. <https://www.comisiondelaverdad.co/etiquetas/informe-final-de-la-comision>

Congreso de la República de Colombia. (2019, 26 de mayo). Ley 1955, 22 de mayo 2019, Por el Cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970#:~:text=El%20Plan%20establece%20las%20bases,fortalecimiento%20de%20la%20Rama%20Judicial>

_____ (2023, 19 de mayo). Ley 2294 de 2024. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida”. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, (2019). *Informe de gestión Agosto 7 2018 – julio 31 2019*. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Ago_2019.pdf

Consejo Nacional Electoral. (2017). “Resolución 2691 mediante la cual se reconoce personería jurídica al partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC”. Bogotá: CNE.

Consejo Nacional de Política Económica y Social/ Departamento Nacional de Planeación. (2018). “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, *Documento Conpes 3932*, Bogotá.

Contraloría General de la República. (2018). *Segundo Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre 16 de 2016 a 31 de marzo de 2020*. Énfasis vigencia 2019. Bogotá: Contraloría General de la República.

_____ (2020). *Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre 16 de 2016 a 31 de marzo de 2020*. Énfasis vigencia 2019. Bogotá: Contraloría General de la República.

_____ (2022). *Sexto Informe de Seguimiento al Plan Plurianual de Inversiones para la paz*. Bogotá: CGR.

Corte Constitucional (2022, 27 de enero). Sentencia SU020-22. [M. P. Cristina Pardo] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU020-22.htm>

_____ (2017, 11 de octubre). Sentencia C-630. [M. P. Luis Guillermo Guerrero y Antonio José Lizarazo]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>

_____ (2021, 21 de mayo). Sentencia SU150. [M. P. Alejandro Linares]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU150-21.htm#:~:text=Sentencia%20SU150%2F21&text=El%20juez%20no%20debe%20limitarse,consecuentes%20con%20el%20amparo%20pretendido.>

CSIVI-Farc. (2019). “Constancia del componente FARC-CSIVI sobre el incumplimiento de la obligación de gobierno de Iván Duque Márquez de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz”, presentada a la CSIVI y a los países Garantes de la República de Cuba y del Reino de Noruega, Bogotá.

CSIVI-Farc/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019a). *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz*, Bogotá.

_____ (2019b). “De la “Paz ausente” a la “Paz simulada”. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020”, *Documento de Trabajo 16*, Bogotá.

_____ (2019c). *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*, Bogotá: Cepdipo, Gentes del Común.

_____ (2020a). *Estado general de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia. En claroscuro*. Bogotá: Gentes del Común, 164 p.

_____ (2020b). *Los acuerdos son para cumplirlos. Compromisos de las FARC-EP y su organización política sucesora con el Acuerdo de paz*. Bogotá: Gentes del Común.

_____ (2021). *La “paz con legalidad al desnudo”. Simulación y trizas del Acuerdo de paz con las FARC-EP*. Bogotá: Gentes del Común.

Doimeadios, Dianet. (2020, 26 de junio). “Proceso de paz en Colombia: Desconocer protocolos equivale a cerrar la puerta y botar la llave de los apoyos internacionales”. Entrevista a Jairo Estrada Álvarez. *Cuba Debate* La Habana.

Dane. (2022). *Pobreza y desigualdad. Pobreza multidimensional*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Defensoría del Pueblo (2022). *El 2022 marcó un lamentable récord de homicidios a líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos*. <https://www.defensoria.gov.co/-/el-2022-marc%C3%B3-un-lamentable-r%C3%A9cord-de-homicidios-a-l%C3%ADderes-sociales-y-personas-defensoras-de-derechos-humanos>

Deutsche Welle. (2021, 12 de febrero). Colombia pide a Cuba información sobre supuesto atentado del ELN. <https://www.dw.com/es/colombia-pide-a-cuba-informaci%C3%B3n-sobre-supuesto-atentado-del-eln/a-56543341>

De Zubiría Samper, Sergio. (2022) “Disputas por la verdad del conflicto interno colombiano”. *Revista Líneas de Fuga*, Bogotá: Fundación Walter Benjamin, (11), 45-57.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Marco de Implementación. Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2023a). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, Bogotá: DNP.

_____ (2023b). *Plan Plurianual de Inversiones*, Bogotá: DNP.

Duque Márquez, Iván. (2018). *Paz con legalidad*, Presidencia de la República.

Duque Márquez, Iván y Archila Peñalosa, Emilio. (2021). *Paz con Legalidad: un camino de hechos hacia la paz*. Bogotá: Intermedio.

El Espectador. (2021a, 30 de abril). “JEP: exsecretariado de las Farc acepta cargos por secuestro y otros crímenes de lesa humanidad”. Bogotá. <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/jep-exsecretariado-de-las-farc-acepta-cargos-por-secuestro-y-otros-crimenes-de-lesa-humanidad-article/>

_____ (2021b, 6 de julio). “JEP imputa a un general y nueve militares más por falsos positivos en Catatumbo”. Bogotá. <https://www.elespectador.com/judicial/jep-imputa-a-un-general-y-nueve-militares-mas-por-falsos-positivos-en-catatumbo/>

_____ (2023, 6 de julio). “Saqueo a los recursos de la paz, y todos muy tranquilos”. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/saqueo-a-los-recursos-de-la-paz-y-todos-muy-tranquilos>

El País. (2019, 16 de diciembre). “Propuesta del Gobierno sobre las curules de paz genera nueva polémica en el Congreso”, Madrid. <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/propuesta-del-gobierno-sobre-las-curules-de-paz-genera-nueva-polemica-en-el-congreso.html>

El Siglo. (2023, 17 de marzo) Inesperadamente Petro da apoyo pleno al acuerdo de paz con Farc. Bogotá. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articuly23os/03-17-2023-acuerdo-de-paz-de-gobierno-santos-con-las-farc-se-queda-corto-petro>

El Tiempo. (2020a, 21 de junio). “La ONU ofrece auditar el proceso para reiniciar la aspersión aérea”. Bogotá. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/representante-de-uno-dc-habla-de-disminucion-de-cultivos-en-colombia-509314>

_____ (2020b, 8 de agosto). “Por ejecución actual de recursos, implementar la paz tardaría 25 años. Bogotá. <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/contraloria-implementar-acuerdos-de-paz-podria-tardarse-hasta-25-anos-527242>

_____ (2020c, 13 de mayo). “Estados Unidos le da espaldarazo a Colombia: Miguel Ceballos”. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/la-respuesta-de-colombia-a-la-decision-del-departamento-de-estado-495060>

_____ (2021a, 9 de enero). “Las cuentas del Gobierno en el balance de los acuerdos de paz”, Entrevista a Emilio Archila. Bogotá. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/proceso-de-paz-las-cuentas-del-gobierno-en-el-balance-de-los-acuerdos-de-paz-559637>

_____ (2021b, 24 de enero). “Vamos a conversar con el Gobierno para aumentar el apoyo a la paz”. Entrevista al embajador de Estados Unidos en Colombia, *Philip S. Goldberg*. Bogotá. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/estados-unidos-entrevista-con-el-embajador-goldberg-sobre-relaciones-con-joe-biden-562292>

_____ (2021c, 8 de mayo). “La historia oculta tras la expulsión de diplomático cubano”. <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/cuba-las-razones-de-la-expulsion-del-cubano-omar-garcia-lazo-de-colombia-586938>

Estrada Álvarez, Jairo. (2015). “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.

- _____ (coord.) (2019). *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Buenos Aires: CLACSO, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- _____ (ed.) (2020a). *Las propuestas mínimas de las FARC-EP en La Habana. Cepdipo*, CLACSO, Gentes del Común, Bogotá.
- _____ (2020b) “Cuba: El Garante”. *Revista Izquierda*, (87) 65-70, Bogotá.
- _____ (2020c). *Trayectorias cruzadas e inciertas del proceso de reincorporación integral*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- _____ (2020d). “Entramados de una guerra que no termina de morir y una paz que no termina de nacer”, En Jairo Estrada Álvarez y Carolina Jiménez Martín (ed.). *Geopolítica imperial: intervenciones estadounidenses en Nuestra América en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO, (pp. 199-23).
- _____ (2020e). “Fascistización al acecho”. *Revista Izquierda*. (90), 5-10, Bogotá.
- _____ (2021a). La rebelión social y el “movimiento real” de la clase trabajadora. *Revista Izquierda*, (97), 53-64, Bogotá.
- _____ (2021). “La rebelión social como producción de poder y la perspectiva política”. *Revista Izquierda*, (97), 53-62, Bogotá.
- _____ (2022a). “Cuba: El absurdo del Garante de paz “patrocinador del terrorismo”. *Revista Raya* <https://revistaraya.com/sintesis/67-cuba-el-absurdo-del-garante-de-paz-patrocinador-del-terrorismo.html>
- _____ (2022b). “El Acuerdo de paz con las FARC-EP y algunas contribuciones a una agenda alternativa”. En Darío Restrepo y Orlando Villabona (ed.) (2022). *Cambio de rumbo. Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable*.

Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

_____ (2024). “Colombia: Orígenes, alcances y limitaciones del Gobierno de Gustavo Petro”, publicado en Jairo Estrada Álvarez (Coord.) *Gobiernos progresistas en América Latina. Análisis de experiencias recientes*. Bogotá: Espacio Crítico Ediciones, Gentes del Común.

Estrada Álvarez, Jairo. (2021a). “Análisis del trazador presupuestal para la Paz. Bases para su redefinición”. En: Jairo Estrada, María Isabel Galvis, Carolina Jiménez, Andrés Felipe Mora, José Francisco Puello-Socarrás y Francis Vargas. *Reavivar el Acuerdo de paz con las FARC-EP. Propuestas de planeación y política pública*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común, (pp. 227-296).

Estrada Álvarez, Jairo, Galvis, María Isabel, Jiménez, Carolina, Mora, Andrés Felipe, Puello-Socarrás., José Francisco y Vargas, Francis. (2021b). “Lineamientos para la reconducción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”. En: Jairo Estrada Álvarez, María Isabel Galvis, Carolina Jiménez, Andrés Felipe Mora, José Francisco Puello-Socarrás. y Francis Vargas. *Reavivar el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Propuestas de planeación y política pública*. Bogotá: Cepdipo, Gentes del Común, (pp. 143-224).

_____ (2021c). “Lineamientos para la actualización del plan marco de implementación – PMI. En: Jairo Estrada Álvarez, María Isabel Galvis, Carolina Jiménez, Andrés Felipe Mora, José Francisco Puello-Socarrás y Francisco Vargas. *Reavivar el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Propuestas de planeación y política pública*. Bogotá: Cepdipo, Gentes del Común, (pp. 37-78).

Estrada Álvarez, Jairo, Caro Pulgarín, Angela y Sánchez Gualdrón, Margarita. (2020). *La institucionalidad del Acuerdo: lo formal y lo*

- real*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Estrada Álvarez, Jairo y Toloza Fuentes, Francisco. (2020). *La geopolítica continental y la disputa por la paz*. Bogotá: Gentes del Común, Cepdipo. Cuadernos de la Implementación No. 4.
- Estrada Álvarez, Jairo, Mora Cortés, Felipe y Tovar Cortés, Luisa Fernanda. (2021). *El inventario de bienes y activos de las FARC-EP. Elementos para la comprensión de una experiencia inédita*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político.
- Fajardo Montaña, Darío. (2015). “Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana”. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, (pp. 327-374).
- Franco Restrepo, Vilma Liliana. (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Instituto Popular de Capacitación.
- Desde Abajo*. (2016). “Gustavo Petro: ‘Santos confunde una paz chiquita con la paz grande’” <https://www.desdeabajo.info/ediciones/edicion-n-230/item/gustavo-petro-santos-confunde-una-paz-chiquita-con-la-paz-grande.html>
- Gobierno de Colombia - Departamento Nacional de Planeación (2019). *Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”*. Bogotá: DNP.
- _____ (2019) *Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad*. Plan Plurianual de Inversiones. Bogotá, DNP.
- González Posso, Camilo. (2020). “*Dos informes sobre coca y cocaína que no cuadran: UNODC y gobierno Duque*”. Bogotá: Indepaz.

- González Suárez, Ana María. (2020). *La solución al problema de las drogas ilícitas en entredicho*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político , Gentes del Común.
- Gramsci, Antonio. (1999). *Cuadernos de la Cárcel*, Edición crítica del Instituto Gramsci.
- Indepaz. (2023). Desafío a la paz total. Lo que recibió el gobierno de Gustavo Petro. Informe sobre los grupos armados en Colombia 2021-2022 (1). Bogotá: Indepaz, Observatorio de Conflictividades y DD.HH. de Indepaz.
- Indepaz. (2022). Líderes sociales, defensores de DD. HH y firmantes del Acuerdo asesinados en 2022. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>
- Indepaz y Temblores ONG. (2021). *Cifras de la violencia en el marco del paro nacional 2021. Registros del Observatorio de Conflictividades y DDHH de Indepaz y Temblores ONG*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/06/3.-INFORME-VIOLENCIAS-EN-EL-MARCO-DEL-PARO-NACIONAL-2021.pdf>
- Infobae. (2023) Gustavo Petro criticó el acuerdo de paz de Juan Manuel Santos con las Farc: “Quedó incompleto”. <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/17/gustavo-petro-critico-el-acuerdo-de-paz-de-juan-manuel-santos-con-las-farc-queda-incompleto/>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2020). “JEP ordena al Gobierno adoptar acciones para garantizar la vida y seguridad de los comparecientes de las extintas FARC-EP firmante del Acuerdo de paz”. Bogotá: JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-al-Gobierno-adoptar-acciones-para-garantizar-la-vida-y-seguridad-de-los-comparecientes-de-las-extintas-Farc-EP.aspx>

_____ (2021a). *Gravedad de la situación de derechos humanos en Colombia. El caso del paro nacional y sus repercusiones sobre el Sistema Integral para la Paz (28 de abril al 30 de mayo de 2021)*. Bogotá: JEP.

_____ (2021b). “JEP imputa crímenes de guerra y de lesa humanidad a un general, 6 oficiales y 3 suboficiales del ejército, y a un tercero civil, por “falsos positivos” en Catatumbo”. Bogotá: JEP, Comunicado 071. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-10-militares-y-un-civil-por-'falsos-positivos'-en-Catatumbo.aspx>

_____ (2021c). “JEP imputa crímenes de guerra y lesa humanidad a otros 15 miembros del Ejército por “falsos positivos” en la Costa Caribe: dos coroneles, seis oficiales, cuatro suboficiales y tres soldados del batallón La Popa. Bogotá: JEP, Comunicado 077. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-otros-15-miembros-del-ej%C3%A9rcito-por-falsos-positivos-en-la-Costa-Caribe.aspx>

La República. (2024, 11 de abril). “La Corte ordena que se vuelva a votar el Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso”. <https://www.larepublica.co/economia/la-corte-ordena-que-se-vuelva-a-votar-el-plan-nacional-de-desarrollo-en-el-congreso-3838549>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017*. Bogotá, junio.

_____ (2018). “Respuesta del MHCP a la Bancada de Oposición frente a requerimientos sobre recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz,” Bogotá.

_____ (2019a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Bogotá.

- _____ (2019b). “*Respuestas a las preguntas realizadas por parte del componente FARC de la CSIVI sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y la financiación del Acuerdo de paz dirigidas al Gobierno nacional*”, Bogotá.
- _____ (s.f.). Ocap-Paz. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_ocadpaz
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Moncayo, Víctor Manuel. (2021) *La justicia del Acuerdo de Paz. Un desafío sistémico*. Bogotá: Cepdipo, Gentes del Común.
- Naranjo Aristizábal, Sandra (2020) *El enfoque étnico. Radiografía de un propósito pospuesto*, Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común.
- Neira, Armando. (2020, 23 de noviembre). “¿Cuál es el balance del acuerdo de paz tras cuatro años de su firma?”. Entrevista a Sergio Jaramillo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-de-paz-sergio-jaramillo-habla-del-proceso-al-cumplir-cuatro-anos-550672>.
- Oxfam, (2022). *La paz será con las mujeres rurales o no será*. <https://lac.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/publicaciones/la-paz-sera-con-las-mujeres-rurales-o-no-sera>
- Prieto, Jineth. (2022, 26 de julio). “El escándalo del OCAP Paz: En qué consiste, qué evidencia y qué huecos hay”. *El La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-escandalo-de-ocad-paz-en-que-consiste-que-evidencia-hay-y-que-huecos-tiene/>

Procuraduría General de la Nación[PGN]. (2022). *Cuarto Informe al Congreso de la República sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá, PGN.

_____ (2022b). *Incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de paz*. Bogotá.

Radio Nacional. (2023, 11 de abril). Petro aseguró que no hay dinero para implementar acuerdo de paz. <https://www.radionacional.co/actualidad/paz/presidente-petro-no-hay-dinero-para-indemnizar-las-victimas>

Revista Izquierda. (2021), No. 97. Bogotá: Espacio Crítico–Centro de Estudios. <https://revistaizquierda.com/revista-izquierda-97/>

_____ No. 96. Bogotá: Espacio Crítico – Centro de Estudios, mayo. Disponible en: <https://revistaizquierda.com/revista-izquierda-96/>

Salazar, Robinson y Rojas, Ivonne. (2011). “La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria”. *El Cotidiano*. (166), 33-43.

Santiago Romero, Enrique. (2019). “La JEP: Instrumento de paz, justicia y verdad. Cambios unilaterales y arbitrarios, enemigos y perspectivas”. En: Jairo Estrada Álvarez (coord.) *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Buenos Aires: CLACSO, Bogotá: Gentes del Común, Cepdipo, (pp. 163-203).

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. (2022). *Sexto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final*. Bogotá.

Semana. (2021^a, 2 de diciembre). “Uribe presentó el primer borrador de su propuesta de referendo”, Bogotá. <https://www.semana.com/nacion/articulo/estos-son-los-trece-puntos-del-referendo-que-propone-alvaro-uribe/202029/>

_____. (2021b, 29 de enero). “Quienes cometan crímenes no pueden ostentar curules ni tener honores”: el mensaje de Duque sobre los casos de secuestro que están en la JEP. <https://www.semana.com/nacion/articulo/duque-quienes-cometan-crime-nes-no-pueden-ostentar-curules-ni-tener-honores/202140/>

Vargas Díaz, Francis Clarissa. (2021). “El capítulo étnico: entre las contradicciones estructurales y la incertidumbre de la esperanza”, En Jairo Estrada Álvarez. *Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común, (pp. 423-451).

Vargas Lleras, Germán. (2022, 9 de julio). “Terrible despedida”. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/columna-de-german-vargas-lleras-terrible-despedida-686048>

SIIPO. (2021). *Reporte diciembre. Indicador: “C.MT.2 Programa de atención especial para discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, que gestione recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización, creado”*. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UQjzZ6wSFgjQrKIj>

Vega Cantor, Renán. (2015). “Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado. La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia”. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, (pp. 629-669).

Listado de tablas

Tabla 1. Montos indicativos para la implementación del Acuerdo Final (Pesos constantes de 2016)	74
Tabla 2. Costos anuales de la implementación del Acuerdo Final y esfuerzo fiscal (Pesos constantes de 2016)	75
Tabla 3. Montos indicativos por fuente para la implementación del Acuerdo	76
Tabla 4. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz Asignación de recursos por Pacto/Línea	80
Tabla 5. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz	82
Tabla 6. Fuentes de financiación del PPIP según comparativo entre Ley 1955/ 2019 y MFMP 2018	89
Tabla 7. Presupuesto Paz vigencia 2019 (millones de pesos)	91
Tabla 8. Ejecución presupuestal por Punto del Acuerdo Final (incluye todas las fuentes de financiación) (Billones de pesos)	207
Tabla 9. Hectáreas entregadas por la ANT 2017-2022.....	215
Tabla 10. Hectáreas formalizadas por ANT 2017-2022	216
Tabla 11. Estructura de PCI	273
Tabla 12. Recursos para la implementación por transformaciones (pesos constantes de 2022)	274
Tabla 13. Recursos por punto del Acuerdo de Paz (pesos constantes de 2022)	274

Tabla 14. Recursos por pilar del Acuerdo de Paz (peso constante de 2022)	275
Tabla 15. Recursos por punto del Acuerdo de Paz PND 2022-2026 y PND 2018-2022 (billones de pesos de 2024)	277
Tabla 16. Anexo Gasto Construcción de Paz. Millones de pesos corrientes.....	289

Listado de figuras

Figura 1. Diferencias de Costeo según Plan Marco de Implementación y Misión de Transformación del Campo (billones de pesos 2022).....	204
Figura 2. Rezago de ejecución presupuestal (2017-2022) (en billones \$ 2022)	205
Figura 3. Rezago ejecución ajustada 2017-2022 (en billones \$ 2022)	206
Figura 4. Ejecución comparada por punto del Acuerdo Final (en porcentaje)	208
Figura 5. Ejecución 2017-2021 por pilar del Acuerdo Final (en porcentaje)	209
Figura 6. Comparación Ejecución presupuestal-pilares y metas trazadoras %	211
Figura 7. Ejecución por fuente de financiación del Acuerdo Final %.....	212
Figura 8. Ejecución Presupuestal y Fuentes de Financiación Reforma Rural Integral. Millones de Pesos de 2022	223
Figura 9. Inversiones pilares de la Reforma Rural 2017-2022 (%)	224
Figura 10. Ejecución Presupuestal y Fuentes de Financiación Participación Política. Millones de pesos de 2022	230
Figura 11. Inversiones pilares participación política 2017-2022 (%) ..	232
Figura 12. Ejecución presupuestal y fuentes de financiación Fin del Conflicto. Millones de Pesos de 2022.....	239

Figura 13. Inversiones pilares Fin del Conflicto 2017-2022 (%)	240
Figura 14. Ejecución presupuestal y fuentes de financiación solución al problema de drogas.....	244
Figura 15. Inversiones pilares solución al problema de drogas 2017-2022 (%).....	244
Figura 16. Ejecución presupuestal y fuentes de financiación Víctimas del Conflicto	247
Figura 17. Inversiones pilares Víctimas del Conflicto (%)	248
Figura 18. Ejecución presupuestal y fuentes de financiación Implementación, verificación y refrendación	253
Figura 19. Inversiones pilares Implementación, verificación y refrendación	253
Figura 20. Fuentes de financiación del PPIP (Pesos constantes de 2022)	276
Figura 21. Distribución Fuentes de financiación del PPI Paz Comparativo.....	278

Sobre el autor

Jairo Estrada Álvarez es profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. . A lo largo de su actividad académica e investigativa se ha ocupado de la crítica del orden social capitalista; ha desarrollado un especial interés por el estudio del conflicto social armado y los procesos de paz, así como por el análisis de los procesos políticos en Nuestra América.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP TRAZOS DE UNA OBRA MALTRECHA

En este libro se realiza un análisis político del proceso de implementación del Acuerdo de paz de noviembre de 2016 entre el Gobierno de Colombia y la extinta guerrilla de las FARC-EP. En él se sustenta y desarrolla una tesis central: se está frente a una obra de compleja construcción colectiva, cuyo resultado de implementación puede considerarse maltrecho, en el sentido de que, al no cumplirse hasta el momento sus propósitos mayores, no ha sido posible consolidar una senda de paz de largo plazo como aspiración de los más amplios sectores de la sociedad colombiana.