

# El gobierno desestabilizador del Acuerdo

**Adrián Restrepo Parra**

Profesor del Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia  
[adrian.restrepo@udea.edu.co](mailto:adrian.restrepo@udea.edu.co)

# E

l sector promotor del no en el plebiscito sobre el Acuerdo de paz estuvo por fuera del gobierno durante la negociación de La Habana y en el inicio de la implementación del Acuerdo. Después de las elecciones presidenciales de 2018 el escenario cambió. La implementación del Acuerdo quedó en manos de ese sector porque el candidato Duque ganó las elecciones, ahora ejerce como gobierno.

El gobierno Duque hizo campaña presidencial y obtuvo las mayorías bajo la propuesta de implementar el Acuerdo, pero con ajustes conducentes a estabilizar la paz sin volverla trizas. Y por ello, el actual gobierno, según argumenta, intenta hacer las reformas al Acuerdo de paz prometidas en campaña electoral y simultáneamente avanzar en la reconciliación nacional. El gobierno considera coherente y posible hacer reformas al Acuerdo sin tener en cuenta a la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, Farc (la contraparte del Acuerdo) y, a la vez, continuar normalmente con la implementación, como si las reformas propuestas fueran de poca monta.

Ante esta perspectiva, el argumento central de este artículo plantea que el propósito del gobierno es cumplir con la parte del Acuerdo referida a reincorporación de la base exguerrillera y, a la vez, por medio de reformas al Acuerdo lograr sancionar a la dirigencia subversiva. De concretarse dicho interés, el Acuerdo entraría en un colapso, o sea, puede paralizarse, deformarse o destruirse porque el Acuerdo dejaría de serlo y devendría en un proceso de sometimiento a la justicia, lo cual niega la naturaleza política de la

guerrilla y el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno en el país.

En efecto, el gobierno Duque considera, según consta en su política de paz llamada: “La paz, la estabilización y consolidación son de todos (2018-2022)”, que debe hacerse una serie de reformas al Acuerdo: (i) que el narcotráfico y el secuestro no sean reconocidos como un delito conexo al delito político; (ii) revisar el tratamiento para los delitos sexuales contra menores de edad; (iii) los integrantes condenados por crímenes de lesa humanidad deberían abandonar sus curules en el Congreso mientras cumplen sus condenas, sin pérdida de la curul porque su partido puede reemplazarlos; y (iv) quienes no hayan cumplido con todos los requisitos exigidos para los beneficios de la JEP, incluidos la entrega de todos los bienes con destino a la reparación de las víctimas, deben perder la totalidad de los beneficios de la justicia transicional.

Según la política de paz del gobierno, estas objeciones no serían un obstáculo para cumplir con el Acuerdo porque: “El Presidente Iván Duque cumplirá con lo pactado. Por ello, las variables de acto legislativo que se han propuesto serán hacia futuro y no afectarán a ninguno de los involucrados en este proceso, en particular no a los excombatientes, las regiones más severamente afectadas por la violencia, las familias que se han vinculado al proceso de sustitución voluntaria, ni a las víctimas” (p. 26).

El documento en mención afirma que los actos legislativos que buscan esos cambios no afectarán el actual proceso porque los ajustes

serían “hacia futuro”, para otros procesos de paz (¿ELN?). Sin embargo, el presidente Duque presentó seis objeciones a la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la cual está diseñada para el actual proceso de paz. Las objeciones presentadas por el presidente a la ley estatutaria recogen las seis objeciones planteadas en el documento de paz del gobierno. Es decir, el gobierno dice en documento oficial que no hará reformas al actual Acuerdo de paz, pero uno de los primeros actos de gobierno es objetar la ley estatutaria que rige para el actual proceso.

El presidente al negarse a firmar la ley estatutaria porque presentó las objeciones, devolvió el debate al Congreso de la República y a la Corte Constitucional, la cual ya había hecho control de constitucionalidad de la JEP. En el Congreso la iniciativa gubernamental, a pesar de todos los recursos utilizados por el partido de gobierno para lograr su aprobación, naufragó tanto en Cámara de Representantes como en el Senado. Este resultado fue reafirmado por la Corte Constitucional que demandó al presidente Duque firmar la ley estatutaria de la JEP. El resultado adverso a los intereses del gobierno tiene entre sus explicaciones que las mayorías del Congreso consideraron que tales objeciones sí están encaminadas a afectar el actual proceso de paz. Desde la perspectiva del Derecho Internacional Humanitario, en la que está inscrita lo acordado, aceptar las objeciones cambiaría la concepción misma del Acuerdo, porque este fue posible en cuanto las partes, Farc y el Estado colombiano, aceptaron la existencia de un conflicto armado en el país y su mutua responsabilidad en el mismo, por tanto, el Acuerdo de paz es el resultado de la negociación entre partes que, declaradas en enemistad, reconocen el trato simétrico del adversario en la mesa de diálogos.

El gobierno Duque con las objeciones considera que puede convertir la etapa de implementación del Acuerdo en un

proceso de sometimiento a la justicia de la cúpula exguerrillera. El sometimiento a la justicia es el modelo propuesto a las guerrillas desde el gobierno de Uribe Vélez; ese modelo fue rechazado por las Farc y el ELN porque niega la existencia de un conflicto armado en Colombia y la naturaleza de la subversión como actor político. En este sentido, la propuesta de paz ajustada al estilo Duque reduce el Acuerdo a la reincorporación social, económica y política cumplida al mínimo, y a la implementación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET); a la vez, intenta castigar a los excomandantes, los máximos responsables.

Respecto a la reincorporación, en los dos primeros años de la implementación destacan como indicadores preocupantes que van alrededor de 134 exguerrilleros asesinados, los Espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) están quedando solos porque los exguerrilleros, ante las dificultades de acompañamiento por parte del gobierno, están tomando iniciativa grupal o individual para resolver la subsistencia, y persisten problemas de financiación, etc.

Esta situación se dio, no obstante, la importancia que el Acuerdo atribuye a hacer la reincorporación de los exguerrilleros en los dos primeros años de la firma del tratado de paz para evitar así el incremento de disidencias y de otros grupos armados. Sin embargo, el actual Alto Consejero para el Posconflicto advirtió que el proceso podría durar hasta ocho años, lo cual incluye la reubicación de 11 de los 24 espacios territoriales de capacitación. No solo preocupa la ampliación de

los plazos sino también el tipo de atención que recibirán los exguerrilleros durante ese tiempo. Ambos asuntos podrían transformarse en un incentivo para aumentar los índices de desertión del proceso, especialmente porque muchos de los exguerrilleros están en los 170 municipios priorizados para desarrollar los componentes de la paz territorial. Estos municipios tienen serios problemas de economías ilegales y actores armados.

Si el anterior gobierno, que lideró la negociación, fue criticado por la lentitud para cumplir con la implementación, el actual ha ganado reclamos, denuncias y llamados de atención para que cumpla con el Acuerdo porque en los territorios consideran que los incumplimientos gubernamentales acarrearán riesgos al proceso de reincorporación y construcción de paz territorial.

El indicador evidente de esta situación es el incremento de los homicidios y la dinámica de violencia en esos municipios. El ambiente es adverso a la paz, la mayoría de los exguerrilleros persisten en la reincorporación, pero es sabido de las desertiones de todo tipo, incluida la más temidas: optar por distintos grupos armados. La forma en la cual el gobierno implementa el Acuerdo contribuye a crear fallas en la reincorporación. En la medida que la implementación sea mínima y bajo amenaza de ajustar más el Acuerdo esto crea un ambiente de zozobra que, aunado a los problemas de seguridad, juega en detrimento de la organización y la participación de los exguerrilleros en el sistema político porque los desincentiva para permanecer en el proceso.

Por su parte, los PDET son ejercicios de planeación participativa que, si efectivamente son implementados, permitirán llevar obras de desarrollo a los 170 municipios más golpeados por el conflicto armado. Son intervenciones estatales que deberían haberse hecho hace años para estar a

tono con los dictámenes básicos de los derechos señalados en la Constitución. Los proyectos propuestos por los participantes están enmarcados en ocho “pilares” establecidos previamente en el Acuerdo: “Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo”, “Infraestructura y adecuación de tierras”, “Salud rural”, “Educación rural y primera infancia rural”, “Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural”, “Reactivación económica y producción agropecuaria”, “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” y “Reconciliación, convivencia y construcción de paz”.

Los 16 PDET del país quedaron incluidos en el Plan nacional de desarrollo. Sin embargo, todavía no es clara la asignación presupuestal. Asimismo, deben afinarse los mecanismos para articular los PDET con los planes de gobierno de los nuevos alcaldes y gobernadores que serán elegidos en octubre de 2019. Cumplir con los PDET permitirá avanzar en el desarrollo de esos territorios, pero ello no es sinónimo de paz. La mayoría de los actores armados considera importante que las obras comprometidas en los PDET sean realizadas, vías terciarias, escuelas, canchas, etc. Por eso no entorpecieron el proceso de elaboración participativa que comprometió actores desde los niveles veredales, municipales y subregionales.

La reincorporación y los PDET son la forma del gobierno para cumplir con la base exguerrillera. Mientras tanto, los otros puntos del Acuerdo o están estancados, sin desarrollo legislativo y sin presupuesto, o los están desmontan-

do como es el caso de la sustitución de cultivos que está perdiendo el carácter de sustitución para ser un programa de erradicación forzada. Igualmente, el gobierno con las objeciones a la JEP y con presiones a la Corte encargada de aplicar la Justicia Especial para la Paz, pretende quitarle participación política a la exguerrilla y enviar a la cárcel a sus máximos responsables vía extradición.

Las enmiendas que propone el gobierno a la JEP no hablan directamente de cárcel para los máximos responsables, aunque sí dicen que el implicado debería de dejar el cargo público mientras purga la pena impuesta por la JEP. La cuestión que genera temor es la obsesión del gobierno y sus simpatizantes por ahondar en la extradición de exguerrilleros, como bien lo ha ilustrado el caso Santrich. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) negó la petición de una corte de USA de extraditar al exguerrillero Santrich por delitos de narcotráfico. Una de las reacciones ante esta decisión fue la renuncia del cuestionado Fiscal de la Nación, Néstor Humberto Martínez, quien respaldaba el pedido de extradición.

El partido de gobierno, quien considera que el Estado de Derecho y la institucionalidad está en crisis por esta decisión, propuso realizar una constituyente y también un referendo para modificar la JEP. El exfiscal, el partido de gobierno y el presidente coinciden en querer modificar el Acuerdo de paz para así proteger el tratado de extradición y a la vez permitir el cierre jurídico del conflicto por los delitos cometidos hasta la firma del Acuerdo. Esta postura encuentra el problema en el Acuerdo de paz y no en los términos que rigen el tratado de extradición entre Colombia y USA. Consideran pertinente modificar el Acuerdo de manera que satisfaga el tratado, aún a riesgo de afectar el proceso de paz, en vez de ajustar el tratado al Acuerdo.

En la mesa de La Habana, la sombra de la extradición

de la cúpula paramilitar a USA por parte del gobierno de Uribe Vélez acompañó a las Farc porque los guerrilleros necesitaban garantías de no ser extraditados por los nexos con el narcotráfico una vez firmada la paz. Por su lado, al gobierno lo acompañó la preocupación por diferenciar entre reincorporado y narcotraficante. Ambas preocupaciones fueron conjuradas en la discusión del punto solución al problema del uso ilícito de drogas, el cual contó con la presencia del delegado de USA, Bernard Aronson. Aun así, el gobierno Duque, con su insistencia en las objeciones, está creando un ambiente de zozobra para los exguerrilleros que perciben en la marcha el cambio de las reglas del Acuerdo, cambios unilaterales que eventualmente pueden llevar a sus comandantes a la cárcel en otro país.

La fórmula de paz del gobierno está desestabilizando el Acuerdo. Y lo hace porque quiere modificarlo ignorando la contraparte. Aunque participaron muchos, finalmente fueron dos los firmantes del Acuerdo de paz; Duque insiste en desconocer esa realidad nacional e internacional. Fue posible el Acuerdo porque el Estado colombiano reconoció la existencia de un conflicto armado interno, la naturaleza política de uno de los grupos armados inmiscuido en tal confrontación y negoció con él.

Todos los cambios anteriormente descritos están llevando el Acuerdo a una crisis, un colapso. La implementación "tortuga", la reducción de lo acordado a dos componentes y la persistencia del gobierno en cambiar el sistema de justicia de paz, en vez de aportar a

la reconciliación está siendo el punto polarizador. El estado de la implementación del Acuerdo ha generado distintos pronunciamientos y acciones políticas en su protección. Diversos sectores del país han creado el bloque "defendamos la paz", porque consideran que el gobierno Duque no tiene "manos libres" para continuar con la reforma unilateral del Acuerdo. Las serias dificultades en el Congreso y las posiciones de la Corte Constitucional hacen parte de los actores del entorno que demandan el cumplimiento de lo acordado.

Sectores adeptos al gobierno, operadores de presión, parecen no comprender que asuntos como la paz en estos tiempos de globalización comprometen al gobierno y también al Estado, la sociedad y a la comunidad internacional. Los cánones actuales trascienden las fronteras, por eso el Acuerdo en distintos momentos ha sido respaldado por el Consejo de Seguridad de la ONU de manera consensuada y por otras instancias internacionales como la Corte Penal Internacional (CPI). El Acuerdo está suscrito en términos de cumplir con los requerimientos de esta Corte, de la cual el Estado colombiano es miembro y por tanto sujeto a su jurisdicción internacional.

Al respecto, el abogado Ramiro Bejarano afirma que el artículo 37 del Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, sancionado por la Corte Penal Internacional (CPI), tipifica el delito de perfidia, o sea el quebrantamiento de la fe debida o traición al dejar de cumplir con los Acuerdos una vez la guerrilla queda desarmada. De configurarse dicho delito, la Corte Penal quedaría facultada para actuar en el país, procesando incluso al presidente. Esa misma Corte, antes de la firma del Acuerdo, avaló la JEP. Justicia Especial para la Paz que el gobierno Duque objetó.

La situación de la paz colombiana ha llegado también

a los escenarios internacionales de opinión pública. De hecho, una de las editoriales de uno de los principales diarios de USA, *The New York Times*, generó bastante preocupación y molestias al gobierno Duque porque el diario afirmó: "Iván Duque y sus aliados de derecha han saboteado el proceso de paz". El gobierno Duque considera que una reunión con los editores aclarara el malentendido. Mientras eso piensa el gobierno, ochenta congresistas de USA solicitan al gobierno Trump que no contribuya con el gobierno colombiano a sabotear la paz y que, por el contrario, facilite la implementación de lo acordado.

La persistencia del gobierno y sus aliados en modificar el Acuerdo no solo contradice seriamente los objetivos de la política de paz del gobierno: "La paz, la consolidación y estabilización son de todos", sino que además la desestabilización ocasionada por el mismo gobierno conduce a una implementación maltrecha que pone en vilo el proceso y, a la vez, envía un mensaje poco optimista (incumplir lo acordado) para posteriores negociaciones e incentiva así el mantenimiento de distintas violencias. Considerando los tiempos pactados para la implementación aún hay tiempo de corregir el rumbo; para eso el gobierno tendrá que desistir de ser el eje polarizador del país y dedicarse a cumplir con el Acuerdo de paz.

---

### Referencia bibliográfica

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2018). *La paz, la estabilización y consolidación son de todos. Política de Iván Duque, Presidente de la República, para la estabilización 2018-2022.*

# E

l gobierno considera coherente y posible hacer reformas al Acuerdo sin tener en cuenta a la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, Farc (la contraparte del Acuerdo) y, a la vez, continuar normalmente con la implementación, como si las reformas propuestas fueran de poca monta.