



:: [portada](#) :: [Colombia](#) ::

01-11-2018

La política de paz del gobierno de Iván Duque

Horacio Duque
Rebelión

Un acontecimiento de indiscutible impacto en el proceso de paz y su implementación lo constituyó el reciente proceso electoral para definir la composición del nuevo parlamento y la cabeza de la Presidencia de la República.

El tema de la paz ocupó gran parte de la controversia, pues el candidato triunfador planteó claramente la modificación de los Acuerdos en los términos que fueron controvertidos en el Plebiscito del 2016 en que el No derrotó a los partidarios de los acuerdos.

Con el triunfo electoral de Iván Duque este insistió en reformas a los acuerdos en temas como los de la justicia, la sustitución de cultivos de uso ilícito y la representación parlamentaria de las Farc.

Igualmente en modificar los términos del funcionamiento de la Mesa de diálogos con el ELN en La Habana.

Ayala plantea que el nuevo gobierno de Iván Duque heredó dos asuntos de enorme trascendencia para el país: de un lado, la etapa de implementación del proceso de paz adelantado y firmado entre el Gobierno de Santos y las Farc; y del otro, las conversaciones de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Podemos hablar de dos procesos profundamente delicados, que de no consolidarse por el incumplimiento de lo acordado en el primero, y no alcanzar el objetivo esperado del segundo, darían al traste con la ilusión de paz que se construyó en el país después de la firma del Acuerdo Final II en el teatro Colón de Bogotá (Ver <https://bit.ly/2QxJjkm>).

En su segunda semana de mandato, el presidente Iván Duque comenzó a dar pistas de lo que será la política del nuevo Gobierno con respecto a los Acuerdos de Paz con las Farc y las negociaciones con el ELN.

El Mandatario posesionó como alto consejero para la Estabilización (antes Posconflicto) al abogado Emilio Archila, experto en asuntos financieros, exsuperintendente de Industria y Comercio durante el Gobierno de Andrés Pastrana, y muy cercano a la vicepresidenta Marta Lucía Ramírez.

En principio, el rol principal de esta dependencia será llevar la inversión y la presencia del Estado a



las zonas históricamente golpeadas por la violencia.

Como Alto consejero para la Paz (que reemplaza al Alto Comisionado y que al parecer se llamará de manera definitiva Alto Consejero para la Legalidad) fue nombrado el abogado y ex viceministro de Justicia Miguel Antonio Ceballos, a quien Duque le encomendó ejercer una Consejería que "nos permita la desmovilización, el desarme y la reinserción sobre la base de la legalidad, que es la forma como se cimienta una paz verdadera", en la orientación del Presidente Duque (Ver <https://bit.ly/2QEEi3x>).

En ambos casos llaman la atención los cambios que ha introducido el Presidente en los nombres de las entidades, lo que se traduce en un cambio de concepción del nuevo Gobierno sobre términos con implicaciones políticas como conflicto, como paz, como guerra (Ver <https://bit.ly/2QEEi3x>).

La primera mutación que quiere hacer Duque con respecto a la paz tiene que ver con el lenguaje. La idea de que aquí hubo una guerra civil es exagerada e inexacta, por ejemplo. La idea de que hubo conflicto armado es más precisa, pero las implicaciones jurídicas de reconocer ese conflicto armado implican tratar los temas de un modo internacionalmente establecido. En ese sentido, lo que quiere hacer el Presidente es "colombianizar", "nacionalizar" el lenguaje para tratar estos temas tan espinosos que tienen que ver con la paz o con el final del conflicto armado, y darle este tinte de "estabilización" que es una estrategia que a la gente le suena, no solo a los que votaron por Duque, sino a lo que no (Ver <https://bit.ly/2QEEi3x>).

Ahora bien, de momento no hay claridad si el cambio de nomenclatura del Alto Comisionado de Paz y la Alta Consejería para el Posconflicto implica también un cambio de funciones.

En el caso de la Alta Consejería para el Posconflicto, es una instancia que surgió para, básicamente, asesorar al Gobierno y otras entidades en la implementación de los Acuerdos de Paz, que van más allá de la "estabilización" de las regiones.

Más allá de la denominación de los cargos, lo que preocupa es el enfoque que le está dando el Gobierno a esas dos instituciones. El nuevo Gobierno pretende que las palabras "paz" y "posconflicto" se acaben. Que no vuelvan a aparecer en ningún documento. Pareciera que el Gobierno en realidad no tiene un horizonte con respecto a la paz.

Lo único claro hasta el momento con respecto a la política de paz de Duque es que será "una paz condicionada" (Ver <https://bit.ly/2QxJjkm>).

La incondicionalidad que caracterizó a Juan Manuel Santos se terminó el 7 de agosto. A partir de este momento se les pondrá condiciones a todos los que quieran hablar de paz. Eso es lo que



probablemente ya empezó a cambiar con Duque. En otras palabras, un acuerdo tan generoso como el que las Farc logró no se puede conseguir desde el 7 de agosto para acá. Se pueden lograr otros modelos de acuerdos, pero lo que vemos claro es que, en el caso del ELN, en un eventual acuerdo no van a conseguir lo que consiguieron las Farc. Tampoco se va a hablar con la retórica con la que se habló en La Habana.

Llama la atención en el discurso Duque que precisamente reitera términos como [desmovilización], [desarme], [reincorporación], jamás [negociación].

Esto lo que nos muestra es ese cambio de enfoque del nuevo Gobierno con respecto a la paz, aunque todavía no ha puesto las cartas sobre la mesa. Pero el concepto y los términos con los que está hablando el Presidente es una limitación para las políticas de paz. Se pueden meter en una camisa de fuerza muchas de las reformas, planes y acuerdos alrededor de la paz. Y eso en el caso del proceso con el ELN tiene un mensaje que puede ser restrictivo, en el sentido de que para ellos solamente habrá desmovilización, desarme, reincorporación (Ver <https://bit.ly/2QxJlkm>).

Quiere decir que temas sustantivos que tienen que ver con alguna reforma, una apertura democrática, o políticas de sentido económico y social quedarían por fuera.

Si hay voluntad del ELN para que haya un proceso de desmovilización, desarme y reinserción, la negociación es viable; pero si siguen reclutando niños, si siguen secuestrando, si siguen cometiendo actos de violencia, lo único que van a recibir es una respuesta contundente de la Fuerza Pública, es la política del gobierno de Iván Duque, lejos de cualquier ambigüedad o simulacro en los gestos, los discursos y algunas actuaciones puntuales.

En política de paz, referido a negociaciones con actores ilegales, la apuesta parece ser muy de mano firme, muy apegada a la legalidad, lo cual supondría disposición para acordar mecanismos de sometimiento a la justicia, más que propiamente negociaciones de paz. La propuesta, por ejemplo, de desvincular el narcotráfico como delito conexo al delito político (rebelión) va en esa dirección. En este contexto se afectarían severamente las opciones con el ELN.

Efectivamente, el Ejército de Liberación Nacional y el actual Gobierno están distanciados, por lo que no pareciera que pudiera firmarse un acuerdo de paz, por lo menos en el corto y mediano plazo.

De otro lado, en relación a los Acuerdos logrados con las Farc, una cosa es la intención política de Iván Duque de modificarlos, y otra muy distinta las herramientas jurídicas que tenga para lograrlo en las instancias correspondientes.



El Centro Democrático e Iván Duque tratarán de ajustarse al Acuerdo tal y como fue modificado después de la derrota del Sí en el plebiscito, teniendo en cuenta que los Acuerdos están muy blindados.

Pero Gobierno Nacional tiene el dilema de empeñarse en introducir cambios al Acuerdo de Paz (como lo prometió en campaña) o "gastarse" su capital político en sacar adelante reformas complejas y controversiales como la pensional y la tributaria.

En el Congreso habrá combustible para sacar algunas reformas pero no para todas, así que el Gobierno deberá optar por un enfoque pragmático y estratégico. Pero está claro que al menos en tres asuntos el Gobierno sí intentará cambios en el Acuerdo con las Farc: la participación política; el juzgamiento diferenciado para miembros de las Fuerzas Armadas y la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito. No parece haber ambiente para que se puedan dar más cambios en los Acuerdos porque eso sí sería "hacerlos trizas".

Hay que señalar de manera muy concluyente que el gobierno de Duque no ha expresado un interés mayúsculo en consolidar escenarios para una paz estable y duradera. Es decir, no es esa su prioridad. Por el contrario, sus acciones conducen a generar las mayores incertidumbres en el proceso de implementación del acuerdo con las Farc y de congelar los diálogos de paz con el ELN, hasta que "suceda algo inaceptable" para romper definitivamente la mesa instalada en La Habana.

Al completar casi tres meses de gestión el gobierno de Duque ha abordado el tema de la paz desde la perspectiva institucional para advertir incoherencias y fracturas en la gestión de la misma.

Su diagnóstico resalta diversas fallas y ausencia de recursos para su implementación.

En términos generales el examen a la herencia de Santos consignado en un documento de reciente circulación elaborado por el Ministerio para el post Conflicto es la siguiente:

"Debilidad y desarticulación Institucional.

La desarticulación en la implementación del Acuerdo Final de Paz se da en cuatro niveles: el primero, interagencial, como resultado de la reforma institucional realizada en 2015 y que se reglamenta solo hasta el 2017, en la que se crean la Agencia para la Renovación del Territorio - en específico, para articular en el territorio para la implementación del Acuerdo Final de Paz -, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural. Instituciones nuevas, de baja capacidad técnica y con limitaciones presupuestales.



El segundo, intersectorial, creó el despacho del ministro consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, hoy la Alta Consejería, con el propósito de articular la visión del Gobierno y asesorar en la formulación, estructuración y desarrollo de políticas y programas de posconflicto. Este proceso distorsionó las relaciones del ejecutivo, en razón a los niveles de jerarquía entre la Consejería, los departamentos administrativos y ministerios, pues todo debía girar en torno a la agenda de la paz. Como resultado, dicha fractura generó competencia por los recursos, dispersión y fragilidad en la asignación de los mismos, falta de planeación, descoordinación y desarticulación entre los sectores responsables de la implementación, traslape de funciones, duplicidad de acciones. Sumado a la falta de conocimiento de los compromisos que establece el Plan Marco de Implementación y, por sobre todo, la falta de compromiso de los sectores del Gobierno en lograr impulsar las acciones que permitirían el cumplimiento del Acuerdo de Paz. Para revisar el tercero, el cual hace referencia a la articulación Nación - territorio, es necesario tener en cuenta que la "planeación desde el nivel central no incorpora a las entidades territoriales para priorizar a poblaciones más vulnerables ni en la definición de la pertinencia de los proyectos. Esto genera, en primer lugar, que los funcionarios de los municipios sientan que no se identifican apropiadamente las necesidades del territorio. Y, además, deslegitima a la institucionalidad local frente a la población. Este elemento es particularmente riesgoso en zonas de alta incidencia del conflicto armado, donde la presencia del Estado ha sido limitada. Las entidades territoriales por su lado no identifican canales para informar sus necesidades a las instancias articuladoras. Asimismo, no se evidencia coordinación entre los diferentes ejecutores del nivel nacional." (Ver [file:///C:/Users/FERNANDA/Downloads/DuquePaz%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/FERNANDA/Downloads/DuquePaz%20(1).pdf)).

"Por lo que, en la práctica, dice el gobierno, encontramos una resistencia por parte de las autoridades locales a adoptar las estrategias enfocadas a la paz, dado que son ellos, como entes autónomos administrativamente, los tomadores de las decisiones sobre sus territorios y comunidades. De ahí que, como resultado, la difícil incorporación de los compromisos del Acuerdo Final de paz en los instrumentos de planeación territorial y por ende, en los instrumentos nacionales. Es decir, no hay armonización de las herramientas de planificación entre Nación y Territorio. Además, la forma de operación en que se desarrollaron las acciones es a través de grandes despliegues de funcionarios y contratistas de las entidades nacionales a las regiones, lo que no garantiza la continuidad, pertinencia, eficiencia, y empoderamiento desde en un sentido de cogestión y autogestión de los territorios.

El cuarto nivel, normativo, si bien se han expedido 140 normas entre Actos Legislativos, Leyes fast track, Decretos Ley, ordinarios y Directivas Presidenciales, se resalta dificultad para la expedición de las demás normas necesarias para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Esto se debió principalmente, a la ausencia de gestión ante el legislativo por parte del ejecutivo, y en últimas, a la diversidad de agendas legislativas.

"Multiplicidad y desarticulación de instrumentos de planeación y gestión: Una de las principales barreras para la gestión y ejecución de los compromisos del Acuerdo Final de Paz, es la diversidad de instrumentos y metodologías para su formulación, así como las diferentes rutas y canales para la implementación del mismo.

En términos de planeación, gestión y financiación no se realizó ninguna articulación de los planes con los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental, Planes Sectoriales y entre sí, a pesar de estar estipulado en el Acuerdo de Paz" (Ver



file:///C:/Users/FERNANDA/Downloads/DuquePaz%20(1).pdf).

Ese, en términos generales, el balance que hasta el momento tiene la administración Duque de la implementación del Acuerdo de paz. Lo que quiere decir que la construcción de la paz avanzara muy lentamente hasta hacerlo irrelevante.

Acciones legislativas contra la paz.

Son varias las iniciativas legislativas que ha presentado el partido de Gobierno, el Centro Democrático (CD), con el firme propósito de echar para atrás o debilitar los avances institucionales y los compromisos adquiridos por el Estado en materia de restitución de tierras y el funcionamiento del modelo de justicia transicional. Entre dichas iniciativas están: de un lado, el proyecto de reforma a la ley de víctimas y restitución de tierras, presentado por la senadora María Fernanda Cabal, reconocida detractora del proceso de paz y esposa de José Félix Lafourie, representante del gremio ganadero, señalado por varios sectores de patrocinar a grupos paramilitares. Y del otro, el que recientemente se presentó para reformar la JEP, con la intención de debilitar a esa jurisdicción y poder tener control sobre las versiones de los militares involucrados en la comisión de delitos de lesa humanidad (como los "falsos positivos").

El nombramiento de Andrés Augusto Castro Forero en la Unidad de Restitución de Tierras es visto como una clara muestra de la intención de echar para atrás o ralentizar el proceso de restitución de tierras a los campesinos y demás colombianos que sufrieron la embestida de los paramilitares, quienes al final los despojaron de sus tierras. En la URT, agencia que se encarga de revertir el fenómeno del despojo de tierras en el que, según estimados casi ocho millones de personas fueron desplazadas a causa del conflicto armado, el presidente Duque nombró a Andrés Augusto Castro Forero. Un abogado de la Universidad del Rosario, especialista en gestión pública, y quien fungió como secretario General de Fedepalma.

Como señala Ayala (Ver <https://bit.ly/2QxJlkm>) al acompañar la política contra las drogas de los Estados Unidos, el presidente Iván Duque Márquez golpea de manera directa el programa de restitución voluntaria de cultivos de uso ilícito firmado en La Habana. De igual manera, en términos geopolíticos, Duque debilita el multilateralismo que estableció Santos como parte de su política exterior. Al circunscribir su política exterior a la agenda narcotizada de los EE.UU., el presidente de Colombia impone al proceso de implementación del acuerdo con las Farc y a la negociación con el ELN, los intereses norteamericanos y en particular, los de las empresas fabricantes y comercializadoras de armas, interesadas en prolongar el conflicto armado interno. Es decir, Duque insiste en una relación bilateral con el gobierno de Trump que claramente no acompaña de manera decidida la consolidación de la paz en Colombia.

El largo proceso de negociación y los costos económicos y políticos que viene dejando el proceso con las Farc, son presentados por el actual gobierno como un problema de sostenibilidad fiscal, lo que claramente abre la posibilidad para que mucho de lo acordado en La Habana, en materia de programas y acciones a ejecutarse en el sector rural, estén hoy desfinanciadas, observa Ayala (Ver



<https://bit.ly/2QxJjkm>). Y por esa vía, hace perder interés en los negociadores del ELN y en la base guerrillera, que ve con desazón los problemas que afronta el proceso de implementación de lo acordado y firmado en el teatro Colón de Bogotá. Se suma a lo anterior, el desgaste social de la paz. Como concepto y como tema de discusión pública, privada y mediática, la paz ya no convoca. La opinión pública parece haberse quedado con la idea de que bastaba con "quitarles las armas a las Farc" y "convertirlas en partido político", para consolidar la paz y hablar de escenarios de posconflicto.

Queda la sensación de que al desmovilizar a las Farc y ser el ELN un grupo militarmente menor, no vale la pena insistir en firmar la paz con los elenos, por cuanto su presencia territorial y sus dinámicas de guerra no alcanzan a poner en aprietos al país, tal y como en su momento las Farc si lo lograron, sin que ello quiera decir que el régimen se puso en riesgo (Ver Ayala en <https://bit.ly/2QxJjkm>). Este imaginario sirve a los propósitos económicos y políticos de esa parte del gobierno que insiste en mantener la doctrina y el principio del enemigo interno. Y más ahora, cuando los lobistas de los fabricantes de armas insisten en la idea de intervenir militarmente en Venezuela. De todas maneras, para un sector castrense mantener un escenario de riesgo exterior y de enemigo interno siempre resultará benéfico en materia de manejo presupuestal y de presión política. De allí que se presione el aumento del presupuesto militar, para enfrentar cualquier amenaza, externa o interna, en claro detrimento del proceso de implementación del Acuerdo Final y por esa misma vía, alejar la posibilidad de destinar recursos económicos para adelantar las reformas que se vayan negociando en la mesa de negociación con el ELN (Ver <https://bit.ly/2QxJjkm>).

Los empresarios del campo podrán estar viendo como un peligro el florecimiento de proyectos productivos desarrollados por los ex combatientes de las Farc y más aún, les podría generar miedo el cumplimiento de lo acordado en materia de restitución de tierras. Es decir, no admitirían competencia alguna, pues le apuestan a la consolidación de la gran plantación como modelo económico, social y político en el sector rural (Ver <https://bit.ly/2QxJjkm>).

Ayala plantea que los cientos de miles de asesinatos de líderes sociales, ambientales, reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos, y el ya casi centenar de ex combatientes de las Farc acribillados, no generan confianza en los miembros del Comando Central del ELN y en la base de esa misma guerrilla. A lo anterior se suma, que la minería ilegal es hoy, junto con el narcotráfico, un fuerte atractivo para aquellos guerrilleros del ELN que no comulgan con las directrices emanadas por el COCE y que estarían pensando en garantizar un mejor futuro a sus familiares y para ellos mismos, por supuesto.

La presencia paramilitar plantea el mismo analista es un fuerte incentivo para mantener la lucha armada por parte de la guerrilla, por cuanto sus comandantes reconocen que los grupos paramilitares están articulados a los intereses de ganaderos, latifundistas y empresarios del campo y amigos de la gran plantación (agrocombustibles). De allí que sus "objetivos revolucionarios de liberación" se tornen difíciles de deponer en una mesa de negociación que poco ha avanzado en el abordaje de los puntos acordados. Si el ELN mantiene su proyecto político intacto, sus líderes y comandantes de frente saben que los asesinatos de líderes y lideresas sociales, defensores de DDHH y del ambiente, hacen parte de la estrategia económica, social y política que está articulada a la intención de potrerizar las zonas selváticas y de imponer el modelo de la gran plantación. No es gratuito que hoy la deforestación en Colombia haya aumentado exponencialmente en las zonas y



territorios abandonados por las Farc.

Por último, es evidente el poco interés que hay en agentes de la sociedad civil para dar vida a la Mesa Social y discutir allí las reformas que el país necesita para avanzar en la consolidación de una paz estable y duradera. Y es así, porque el carácter corporativo del gobierno de Iván Duque permite pensar en que lo único que le interesa a la actual administración y a quienes lo respaldan desde la sociedad civil, es consolidar el modelo neoliberal, mantener la debilidad fiscal del Estado, su interesada precariedad institucional y mantener las condiciones y la inercia de las múltiples formas de violencia social y política.

Dado lo anterior, queda claro que para el gobierno de Iván Duque Márquez, el tiempo de la paz quedo atrás.

La votación de Petro.

Un hecho que tendrá gran impacto en el proceso de implementación de los Acuerdos de paz con las Farc y en la continuidad de las negociaciones con el ELN es la importante votación obtenida por Gustavo Petro en las recientes votaciones, son más de 8 millones de votos identificados con la paz que se inclinan por defender lo avanzado hasta el momento en lo que tiene que ver con el fin del conflicto armado.

El futuro de las negociaciones con el ELN.

La situación hoy de los diálogos de paz entre el ELN y el Gobierno es difícil. El proceso está en una especie de limbo y no parece haber un interés genuino en salvarlo. Baste con leer la Resolución 237 del 18 de septiembre de 2018, que deja sin poder de negociación al equipo del gobierno, para entender que de parte de la actual administración, habría poco interés de avanzar en las complejas negociaciones adelantadas con ese grupo subversivo, no solo por la metodología planteada, sino por las acciones desarrolladas por los eledenos, como los secuestros de civiles, y los intereses de sectores de poder militar, social, económico y político de mantener la presencia física de un enemigo interno, para justificar, entre otros asuntos, el no cumplimiento o el cumplimiento a medias de lo acordado en Cuba.

Para el Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz de la Universidad Nacional las condiciones sí están dadas para que el diálogo entre el Gobierno y ELN continúe, haciéndole los ajustes que las nuevas condiciones imponen y que sean acordadas entre las partes. Pero, sobre todo, por el hecho evidente de rechazo cada vez más amplio en la sociedad a la continuación de la



guerra y el reclamo de muchos sectores por una paz completa.

Pese a los consensos que ha alcanzado la mesa en casi dos años, para muchos, el cambio de Gobierno, regresó la discusión hasta donde estuvo parada días antes de anunciar el inicio de la fase pública de la negociación en 2016. Esto, sin embargo, no implica que se daba tirar por la borda la agenda y los procesos ya construidos.

No sería recomendable que se arranque de cero, a partir de borrón y cuenta nueva. Se imponen unos acuerdos que pueden implicar modificaciones y precisiones, sin que se altere su carácter principal ni se ignoren los muchos elementos positivos construidos estos años.

Estas son las nueve propuestas desde la sociedad civil y la academia para reiniciar las negociaciones con el ELN:

Establecer como objetivo central y explícito del proceso: "sacar la violencia de la política".

Reorientar las conversaciones hacia el desescalamiento gradual del conflicto armado que terminen con el secuestro y la extorsión y permita llegar a un cese bilateral definitivo como punto de llegada y no de partida.

En ese sentido al flagelo del secuestro le esperan por lo menos tres escenarios: 1) mantener la premisa del Gobierno anterior y aceptar que la práctica puede seguir en marcha dado que la negociación se adelanta en medio del conflicto. 2) Para más tempestades como la que atraviesa la mesa, que sin hacer un anuncio, el ELN opte por suspender la práctica. 3) Que el ELN, aprovechando que la discusión vuelve a estar en la agenda, empiecen a discutir ese tema y terminen en un anuncio de no secuestro.

Acelerar e intensificar el componente de la participación de la sociedad.

Compromisos diáfanos y efectivos frente a la defensa de la vida de los líderes sociales.

A partir de la noción de que es posible y deseable firmar y empezar a implementar un acuerdo final con el ELN en los 4 años del actual mandato presidencial; se debe establecer una calendarización. Que se le dé una señal al país de que el proceso va hacia un puerto seguro.



Establecer el principio de negociación basado en "acuerdos parciales de vigencia inmediata" que permitan que la implementación no esté desfasada del proceso de conversaciones.

En cuanto a la participación de la comunidad internacional, se debe aprovechar su inmenso potencial de colaboración y todo ajuste o ampliación de la arquitectura actual debe ser el resultado de acuerdos bilaterales.

Sería recomendable contemplar, lo más pronto posible, traer la mesa de diálogo a territorio colombiano, con la iglesia como garante, ojalá con el apoyo del Vaticano.

Diseñar e implementar un plan de comunicación y pedagogía para la paz desde la mesa de conversaciones a lo largo del proceso.

Este sería un nuevo marco para reiniciar las negociaciones con el ELN en La Habana.

Rebelión ha publicado este artículo con el permiso del autor mediante una [licencia de Creative Commons](#), respetando su libertad para publicarlo en otras fuentes.