

Acuerdo de Paz en el primer año del Gobierno Duque



Por: Clara Ramírez G.

EDICIÓN 96 JUN-AGO 2019

La implementación del Acuerdo Final de Paz (A.F.) firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno nacional y las FARC- EP, es responsabilidad desde el 7 de agosto pasado de un gobierno cuyo partido se opuso fuertemente a la firma del mismo, durante la administración de Santos. El programa del nuevo gobierno contemplaba cambios en aspectos fundamentales del Acuerdo, principalmente en lo relacionado con el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), y en el tratamiento a los cultivos de uso ilícito.¹ Este artículo se basa en los informes de verificación de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, -Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) y Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP)-, especialmente en los informes cuarto, quinto y sexto-.

El nuevo gobierno heredó del anterior un proceso de implementación normativo que no alcanzó a desarrollar el conjunto de instrumentos previstos, un Plan Marco de Implementación como herramienta guía de las acciones en el corto, mediano y largo plazo, y un monto de recursos para la implementación

establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así mismo, heredó el proceso participativo para la definición de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)². Al cambio de gobierno se habían firmado dos Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), y estaban en marcha con diversos niveles de desarrollo los otros 14. , y un avance de la vinculación de cerca de 124 mil³. De estas, 77.659 contaban con acuerdos individuales de sustitución voluntaria. familias cultivadoras al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

“ La postura del Gobierno de Duque frente al acuerdo ha oscilado entre un discurso fuerte que busca la modificación del Acuerdo Final y el cumplimiento de algunos aspectos del mismo. ”

La postura del Gobierno de Duque frente al acuerdo ha oscilado entre un discurso fuerte que busca la modificación del Acuerdo Final y el cumplimiento de algunos aspectos del mismo. En el primer caso, el enfoque se proyectó contra el SIVJRNR; en el segundo, se concretó en lo que se percibió como prioridades de implementación: cumplir con los excombatientes rasos y llevar la oferta de bienes y servicios estatales a los territorios más golpeados por la violencia; en todo caso se destaca la falta de financiación para el desarrollo de las acciones en el territorio.

Un signo claro de que el nuevo Gobierno no abandonaría la implementación fue la extensión por un año —hasta septiembre de 2019— del mandato de la Misión de las Naciones Unidas para la verificación de la reincorporación (A.F. 3.2) y de las garantías de seguridad (A.F. 3.4), mandato que será renovado hasta 2020. Contar con una instancia internacional independiente para la verificación de aspectos centrales del acuerdo, es un salvaguardia para las dos partes firmantes, más aún en un escenario donde la seguridad física de excombatientes y de los líderes y las lideresas sociales en los territorios está en juego por la escalada de violencia selectiva en su contra.

Finalmente, la designación en septiembre de los tres miembros de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (Csivi) por parte del Gobierno, la extensión de su mandato en enero y su funcionamiento, aunque discontinuo⁴. El partido FARC ha afirmado que la Csivi está en una profunda crisis y que el gobierno la ha convertido en “Una instancia de mero trámite formal y sin posibilidad alguna de contribuir al mejoramiento de las condiciones de la implementación” (El País, 2019)., es otra señal favorable a la implementación del A.F.

Nueva etapa: estabilización, cambios legislativos e implementación lenta

La política de estabilización

En diciembre de 2018, el Gobierno nacional publicó su política de estabilización con nuevos enfoques para implementar y concentrar buena parte de su coordinación en la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Para el Gobierno “el proceso de recuperación de las zonas debe estar

focalizado, justamente donde ocurrieron las consecuencias (...) Es sobre estos territorios que se despliegan las acciones y mecanismos para estabilizarlos” (CPEC, 2019, p.5). En este contexto se introduce la Hoja de Ruta Única, para la implementación y articulación de diversos instrumentos de planeación en el territorio (Ley 1955 de 2019, Art. 281).

Los 170 municipios PDET son considerados “priorizados como el círculo de intervención focalizada del Estado” a los cuales es necesario que “el Estado llegue con los bienes públicos y la fuerza pública” (CPEC, 2019, p. 9). Esta nueva visión de la intervención territorial se complementa con la creación, en la Ley 1941 de 2018, de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y las Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad (ZLEE) que, desde una óptica de seguridad nacional, se proponen como apuesta para la transformación estratégica de los territorios. En torno a este tema, el enfoque del A.F. representa un cambio que privilegia la orientación de estabilización del territorio, sobre el de desarrollo territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 fue la primera oportunidad de cumplir con la inclusión de un componente específico para la paz en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), con recursos adicionales a las inversiones ya programadas por las instituciones públicas, previsto por el Acto Legislativo 01 de 2016. La parálisis del trámite al proyecto de reforma de la Ley 152 de 1992 -Ley Orgánica del PND- no permitió contar con un esquema claro de planeación de la implementación que definiera la inclusión del Plan Cuatrienal de Implementación del A.F. en el PND, y del componente para la paz en el Plan Plurianual de Inversiones. Tampoco está clara la forma de articulación del Plan Marco de Implementación (PMI) con los instrumentos de planeación territoriales, aspecto que cobrará importancia luego de las próximas elecciones territoriales.

Aunque en las primeras versiones de las bases y del articulado del PND no se cumplía con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, la discusión en el Congreso permitió ajustes que llevaron a incluir el PPI para la Paz en el Artículo 4º de la Ley del PND y a crear un marcador presupuestal para que en cada vigencia fiscal las entidades identifiquen las asignaciones para funcionamiento e inversión, destinadas a cumplir con la implementación del Acuerdo; la discusión del Presupuesto General de la Nación de 2020 será la primera oportunidad de poner a prueba la medida. En el Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación de 2020, presentado por el Gobierno nacional, ya se hace uso de este instrumento, pero no será objeto de análisis en este artículo..

En cuanto a la inclusión de los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) en el PND, el resultado es un tanto ambiguo: aunque se afirma que los dos instrumentos están alineados, el tratamiento a las metas trazadoras del PMI en el PND es débil, como se demuestra a continuación:

En tierras no se establecen metas para la conformación del Fondo de Tierras, y son bajas en la formalización de propiedad rural.

En cuanto a las metas para la erradicación de la pobreza extrema y la disminución de la pobreza multidimensional, se puede afirmar que no bastan para lograr una disminución de la participación de

la población pobre rural en el total de población pobre del país. Adicionalmente, no se establece una meta para avanzar en la erradicación del analfabetismo en zona rural.

Respecto a la atención universal de niños y niñas en la primera infancia, última meta trazadora del PMI, el PND no trae metas para la zona rural que permitan evaluar el avance hacia la cobertura universal; a juzgar por esto, puede preverse que durante el cuatrienio no se avanzará en forma decidida en las metas definidas como centrales en el PMI.



La estrategia legislativa: objeciones y modificaciones

El Gobierno nacional ha dedicado esfuerzos importantes a la búsqueda de la modificación del Acuerdo Final por la vía legislativa. Durante el primer año, el esfuerzo se centró en las objeciones del presidente a seis puntos de la Ley Estatutaria de la JEP, cuyo examen constitucional había concluido por parte de la Corte. Dichas objeciones fueron finalmente rechazadas por el Congreso de la República y la Ley fue expedida; sin embargo, Duque no renuncia a presentar nuevas modificaciones, incluso algunas que proponen la eliminación de la JEP. Asimismo, se prevé para el presupuesto del próximo año un recorte del 5 %, menos fuerte de lo que se temió en un principio, pues los recursos para inversión pasarían de \$90.358 millones en 2019 a \$85,897 millones en 2020 (Ministerio de Hacienda, 2020)

El Gobierno insiste en proponer cambios legislativos, con efectos a futuro, en temas sensibles: “que en lo sucesivo ni el narcotráfico ni el secuestro sean reconocidos como un delito conexo al delito político y que se revise el tratamiento para los delitos sexuales contra menores de edad (...) 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; y que, quienes no hayan cumplido con todos los requisitos que se exige para los beneficios de la (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” (CPEC, 2019, p.2).

El ritmo de implementación

El sexto informe de verificación preparado por la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI, 2019, p.6) ⁶ Sexto informe trimestral de verificación de la implementación del A.F. Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, -Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) y Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP). Esta versión: 20 de junio de 2019. señala que por tercer trimestre consecutivo no hubo avances de implementación en medidas de acceso a la tierra, ni en la aprobación de los proyectos de ley relacionados con este tema. El principal avance en la reforma rural fue la conclusión de los procesos participativos de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en las 16 subregiones de los PDET, y la aprobación de empréstitos con el Banco Mundial para el desarrollo del catastro multipropósito. La lentitud en la implementación es particularmente sensible para la Reforma Rural Integral, dado que se requiere de un esfuerzo continuo de mediano y largo plazo para lograr las transformaciones requeridas.

En participación se destaca la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y del Plan de acción Oportuna de Prevención y Protección (PAO), y la realización de sesiones territoriales de estas instancias, pero no se observan aún resultados de impacto satisfactorios en el preocupante caso de los asesinatos a líderes y lideresas sociales. Aunque se incluyeron en el PND temas importantes como la promoción de la participación ciudadana y política, no se reconocen plenamente los insumos y la institucionalidad derivados del A.F. Las leyes de promoción de la participación ciudadana y para el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta social no fueron tramitadas, la reforma política fue hundida y la Ley de creación de circunscripciones electorales especiales para las víctimas sufrió todo tipo de dificultades en el Congreso, lo que impidió a las víctimas contar con este instrumento.

“La lentitud en la implementación es particularmente sensible para la Reforma Rural Integral, dado que se requiere de un esfuerzo continuo de mediano y largo plazo para lograr las transformaciones requeridas.”

La sustitución de cultivos se enmarca en un nuevo enfoque de la política antidrogas, contenido tanto en

el programa Ruta Futuro, presentado en diciembre de 2018, como en el propio PND, que incluye, entre otras, acciones para reducir el consumo y la disponibilidad de drogas y la atención especializada a la niñez y a la juventud, en este nuevo enfoque se privilegia la erradicación forzada de los cultivos, lo cual tendrá, según las metas establecidas, un alcance cuatro veces superior al de la voluntaria. El sexto informe de verificación preparado por la STCVI señala que los avances en erradicación no han sido acompañados por la construcción de proyectos productivos de largo plazo, y la decisión del Gobierno de no vincular más familias al PNIS se mantiene, pese a los resultados positivos en materia de levantamiento de cultivos: erradicación voluntaria de 29.393 hectáreas desde el inicio del programa (17 % de las existentes en 2017). Cabe mencionar que solo el 37 % de las familias inscritas al PNIS han recibido asistencia técnica y que no se ha tramitado el proyecto de ley sobre tratamiento diferenciado a pequeños cultivadores, pieza central en la legalización de los mismos (STCVI, 2019B, p.139 y ss.).



Para la reincorporación de los excombatientes el Gobierno declaró desde sus inicios su intención de mantener el apoyo y estableció “tres frentes de gestión para este proceso: seguridad, atención inmediata y capacitación y reincorporación comunitaria” (CPEC, 2019, p. 13), al respecto la STCVI ha registrado avances en reincorporación jurídica y socioeconómica; la instalación por parte del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) de mesas departamentales para fortalecer la reincorporación

territorial, es uno de ellos. No obstante, la terminación de la vigencia de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), el 15 de agosto de 2019, genera incertidumbre entre los excombatientes. El Gobierno estudia medidas para el mantenimiento o reubicación de los ETCR, así como para la extensión más allá de los 24 meses inicialmente previstos de la asignación mensual a los excombatientes. En cuanto a soluciones de largo plazo, se han aprobado 24 proyectos productivos colectivos y se han entregado recursos para 17 de estos; aquí es importante destacar el esfuerzo de autogestión de los y las excombatientes para consolidar su proceso de reincorporación de mediano y largo plazo. El Gobierno considera que de los 24 ETCR que están en funcionamiento, 11 tienen problemas que afectan su estabilización, por lo cual se analizan las condiciones para su traslado gradual a otros predios o regiones, y a los 13 restantes, que según el análisis tienen vocación de conversión en centros poblados, se les dará el acceso a tierras, proyectos productivos, acceso a viviendas y a otros bienes y servicios (Reincorporación, 2020).

Aunque el éxito de este proceso es clave para la reincorporación, es necesario recordar que esta no se limita a estos espacios geográficos y que, según el Gobierno, hay 3.366 personas en los ETCR y 8.509 fuera de ellos, lo cual implica algunos retos en materia de seguridad y reincorporación.

El principal reto: preservar la vida de líderes y lideresas sociales, y de excombatientes

Al tiempo que se vive un proceso de disminución de la violencia asociada al conflicto armado y de haber alcanzado en 2017 una de las tasas de homicidios más bajas de la historia reciente, se ha dado un deterioro pronunciado de la seguridad de los líderes sociales y de los excombatientes, lo que se ha mantenido pese a las medidas previstas en el propio Acuerdo para contrarrestarlo. Más allá de la polémica que se ha dado por las cifras, todas las fuentes coinciden en indicar que se trata de un fenómeno crítico, al punto que el Informe de Verificación de la ONU de junio 29 de 2019 expresa su preocupación por las garantías de seguridad para la vida de exmiembros de FARC-EP, y señala que pese a la activación de iniciativas y plataformas “se siguieron cometiendo atentados atroces contra líderes sociales y defensores y defensoras de los derechos humanos”, así como en contra de participantes en el PNIS (Misión ONU, 2019, p. 9-10).

“Las formas de intervención y la ampliación de la democracia en el territorio definirán en buena parte si el cambio de armas por política se convierte en una realidad.”

Este es sin duda el principal reto de la implementación en los próximos años, que implica la utilización de todos los instrumentos previstos por el propio A.F. para preservar la vida de los hoy selectivamente atacados. Las formas de intervención y la ampliación de la democracia en el territorio definirán en buena parte si el cambio de armas por política se convierte en una realidad, no solo para los ex integrantes de las FARC, sino para bloquear hacia el futuro nuevas iniciativas violentas.

Mostrar referencias
