

¿Cuál será el ritmo de la implementación del acuerdo de paz en el nuevo gobierno?



EDICIÓN 94 SEP-NOV 2018

La posesión del Presidente Duque marca una nueva era en la implementación de los acuerdos de paz, como representante del grupo político que más se opuso a la firma de los acuerdos, y llega al poder con un discurso que oscila entre el cumplimiento y la modificación. No son fáciles ninguno de estos caminos, y lo sucedido en los primeros dos meses de gobierno permite pensar que se optará por un camino intermedio con una implementación lenta y centrada en algunos de los aspectos que menos controversia le puedan generar con el partido de gobierno.

Algunas medidas tomadas por el Gobierno permiten ver que no echará por la borda los acuerdos, como por ejemplo, la solicitud a finales de agosto pasado de ampliar por un año el mandato de las Naciones Unidas para la verificación de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final (A.F), relacionados con la reincorporación social, económica y política de los excombatientes y las medidas de seguridad personal y colectiva y de protección (Naciones Unidas Consejo de Seguridad, 2018); lo que se considera como un reconocimiento a la necesidad de verificación, y a la pertinencia de que sea una instancia internacional la encargada de esta tarea como garantía para las dos partes.

Sin embargo, la extensión del mandato hasta el 25 de septiembre de 2019, aprobado por el Consejo de Seguridad de la ONU, se da en un momento difícil: crecen los temores de los excombatientes con respecto a la seguridad jurídica del proceso, alentados por la problemática del abandono de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y la “pérdida de contacto” con varios

de los dirigentes históricos del hoy partido FARC; crecen también las dificultades en los procesos de reincorporación, que pueden poner en riesgo uno de los aspectos centrales del acuerdo; y, además, no cesan los asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos. Si los excombatientes no logran una reincorporación integral y tienen garantías de seguridad, el riesgo de que algunos se incorporen a algún grupo armado ilegal es alto; y también se pone en riesgo una apuesta interesante del acuerdo, relacionada con la reincorporación colectiva, que tiene ventajas no solamente desde el punto de vista de la inclusión social y productiva, sino de la creación de condiciones de reconciliación y no repetición.

Otra señal de la intención de continuar con la implementación del A.F. es la designación –como respuesta a un derecho de petición presentado por la FARC– de tres funcionarios¹ del Gobierno ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la cual también se ocupa de la resolución de las diferencias que puedan surgir entre las partes firmantes del Acuerdo.

Las declaraciones gubernamentales han señalado algunas de las prioridades en la implementación, que se indican a continuación:

Una reincorporación centrada en cumplir con los excombatientes rasos, donde se establezca una clara dicotomía entre las bases y los dirigentes de la antigua guerrilla y se señalen las fuertes críticas al proceso de los ETCR en materia de concepción y financiación; con la advertencia de que el tiempo previsto por el acuerdo para el desarrollo de este proceso es insuficiente (Archila, 2018). Esta dicotomía puede intensificar la percepción de inseguridad de los excombatientes, lo cual erosiona las débiles bases de reincorporación colectiva, afecta la legitimidad de la decisión de cambiar las armas por la política y puede animar las posibilidades de desertión.

Las declaraciones públicas del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto señalan la intención de hacer llegar a los territorios más golpeados por la violencia una oferta de servicios y la presencia estatal, pese a los problemas de falta de financiación dejados por el gobierno anterior (Archila, 2018). Ese mismo compromiso fue señalado por el presidente Duque en declaraciones, luego de una reunión con el jefe de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia, Jean Arnault (Presidencia de la República, 2018).

La implementación del A.F en cuanto a política de drogas, que enfrenta serias dificultades, se verá sin duda afectada, más allá del anuncio de continuar cumpliendo con los acuerdos ya firmados con los pequeños cultivadores, por el retorno al enfoque punitivo en esta materia. Este enfoque se refleja no solamente en los anuncios relacionados con retomar, en un futuro inmediato, la aspersión aérea con glifosato, sino también en el decreto firmado el 1.º de octubre que permite que la policía incaute incluso la “dosis mínima” o de consumo.

Los problemas de financiación, aunque reales, pueden ser un recurso para justificar cierta lentitud en la implementación. Desde que se aprobó un monto indicativo de \$129,5 billones para la financiación del A.F. (ver Tabla 1) se ha discutido sobre el alcance y las fuentes de la misma. El anterior director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) explicaba que las fuentes provenían de recursos estatales existentes y que la apuesta era la reforma al sistema de regalías, con la creación del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD-Paz), que ya se llevó a

cabos, y una reforma al Sistema General de Participaciones, que no se ha realizado (Revista Dinero, 2017).

Tabla 1.

Montos indicativos para la implementación por punto del Acuerdo Final

Punto	Costo total	Porcentaje de participación
Reforma rural integral	110,6	85,4%
Participación política	4,3	3,3%
Fin del conflicto	1,9	1,5%
Solución al problema de las drogas ilícitas	8,3	6,4%
Acuerdo sobre las víctimas del conflicto	4,3	3,3%
Total	129,5	100%

Fuente: DNP-MHCP. Cifras en billones de pesos de 2016. Tomado de Conpes 3932, Anexo B PMI, página 213

Sobre la financiación del A.F.

La Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2018) hace un análisis del ejercicio presupuestal que sirvió de base al establecimiento del monto indicativo, y advierte sobre algunos riesgos fiscales (Contraloría General de la República, 2018). Las principales conclusiones de este análisis se relacionan con la situación de la Reforma Rural Integral, la cual se costea únicamente para los 170 municipios priorizados, y el costo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) que solo contempla a los beneficiarios inicialmente estimados. Así mismo, sobre los enfoques diferenciales se afirma que “la ausencia de un costeo específico para la incorporación de cada uno de estos enfoques puede afectar en el mediano plazo la capacidad del Gobierno nacional para responder” (CGR, 2018, p.15). Aunque estos puntos son de gran importancia, en principio afectan más a la financiación en el mediano, que en el corto plazo. La forma como el gobierno Duque cumpla con la obligación constitucional de incluir los compromisos del acuerdo y su financiación en el Plan Nacional de Desarrollo, permitirá tener un panorama más certero de lo que será la implementación en el cuatrienio

Parte de la financiación prevista buscó obtenerse con el Acto Legislativo 04 de 2017, que modificó el Sistema General de Regalías (SGR), a partir del cual se expidió el Decreto 1534 de 2017 que reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD Paz, el cual dispone que: i) durante los 20 años siguientes se destinará un 7 % de los ingresos del SGR para financiar asuntos relacionados a la implementación del A.F.; ii) el 70 % de los ingresos por rendimientos en el sistema se destinará a estos mismos fines y; iii) el 60 % de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, a 31 de diciembre del 2016, se trasladarán a inversión en

infraestructura relacionada con la implementación del A.F. En el presupuesto bienal de regalías 2019-2020, que presentó el Gobierno al Congreso en días pasados, se estima que el monto total crecerá más de un 60 % en relación con el presupuesto 2017-2018 y que la asignación para la paz pasará de \$511.00 millones a una cifra cercana a los \$1.7 billones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

Tabla 2.

Montos indicativos por fuente, para la **implementación** por punto del Acuerdo

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

Fuente: DNP-MHCP. Cifras en billones de pesos de 2016. Tomado de Conpes 3932, Anexo B PMI, página 217

Los compromisos del A. F. y el Plan Nacional de Desarrollo

Una obligación del Gobierno es poner a consideración de la sociedad, y luego del Congreso, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, el cual se constituye como la hoja de ruta para materializar los compromisos que propuso en el Plan de Gobierno a la sociedad, el entonces candidato Duque, y que le valió su triunfo en las urnas, lo que incluía además otros compromisos de Estado que no pueden estar sujetos a cambios de corto plazo.

En este contexto se suma un componente de mayor importancia, que se relaciona con la implementación de los compromisos adquiridos en el A.F. entre el Gobierno y las FARC-EP, que deben ser incorporados en el PND, según el Acto Legislativo 01 de 2016.

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: 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.

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.

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.

Los compromisos del A. F. y el Plan Nacional de Desarrollo

Una obligación del Gobierno es poner a consideración de la sociedad, y luego del Congreso, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, el cual se constituye como la hoja de ruta para materializar los compromisos que propuso en el Plan de Gobierno a la sociedad, el entonces candidato Duque, y que le valió su triunfo en las urnas, lo que incluía además otros compromisos de Estado que no pueden estar sujetos a cambios de corto plazo.

En este contexto se suma un componente de mayor importancia, que se relaciona con la implementación de los compromisos adquiridos en el A.F. entre el Gobierno y las FARC-EP, que deben ser incorporados en el PND, según el Acto Legislativo 01 de 2016.