Imprimir

El Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, elaborado por el Instituto KROC de la Universidad de Notre Dame[1], divulgado este mes, incluye un balance sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial donde se evidencia que el avance sigue siendo muy precario

El Informe dedica tres páginas al asunto que se destinan en parte a repetir textos del acuerdo y a hacer comentarios sobre su pertinencia. Comienza señalando que considera que una de las innovaciones y promesas del Acuerdo Final es el enfoque territorial en el proceso de implementación y de construcción de paz y plantea que su importancia radica en que es la expresión más concreta de una de las grandes promesas del proceso de negociación, es decir, que la paz será una paz territorial, inclusiva y participativa. Sin embargo, después de hablar del enfoque territorial se afirma que los PDET serán diseñados e implementados bajo la conducción de una entidad nacional, la Agencia de Renovación del Territorio, evidenciando un enfoque centralista.

Sobre los avances dice el Informe:

- Se han iniciado tres de las cinco disposiciones (60%) pero ninguna de las disposiciones ha llegado a su plena implementación[2].
- Se creó una institucionalidad responsable, la Agencia de Renovación del Territorio.
- Se expidió el decreto que regula el instrumento (el cual es básicamente una repetición del Acuerdo)
- Se ha contratado a buena parte del equipo en el terreno.
- Se han llevado a cabo 303 pre-asambleas a nivel de núcleos veredales en 29 municipios en una primera fase del diseño participativo de los PDET.
- Se han comenzado a reunir los primeros grupos promotores municipales que agrupan a los representantes veredales para crear una visión compartida del municipio, con lo que se inicia

la segunda fase del proceso.

Las dificultades

- Las medidas sustantivas (tierras, mecanismos de justicia transicional, planes nacionales de reforma rural, mecanismos de participación ciudadana) muestran niveles de implementación bajos.
- Se mantiene un enfoque tradicional de arriba-abajo por parte de algunos funcionarios; las decisiones son predeterminadas en las entidades nacionales y se deja poco margen para la intervención local.
- Algunas comunidades perciben a los PDET como entidades que llegan a hacer un taller y sin presencia sostenida.
- Las entidades nacionales no se coordinan y realizan muchos eventos paralelos.
- Algunas organizaciones y líderes reclaman que los funcionarios los estigmatizan o excluyen del proceso.
- Poco se ha hecho para apoyar veedurías ciudadanas y medidas de transparencia.
- Hay preocupación por las presiones clientelistas sobre la ART en especial debido al momento electoral

Después de lo anterior, el Informe hace unas recomendaciones generales. En primer lugar afirma que es necesario superar uno de los dilemas habituales de estos procesos, la implementación ágil y eficaz versus la construcción de legitimidad. En segundo lugar señala la importancia de comprender que más allá de ejecutar proyectos se trata de reconstruir relaciones de confianza, abrir canales de comunicación y entender y valorar los aportes de la comunidad. En tercer lugar insiste en la necesidad de preservar la mirada integral y territorial del Acuerdo, coordinar y dar coherencia a la presencia constante del Estado y construir los espacios de confianza. Finalmente insiste en que los PDET deben ser sensibles y contextualizados a los territorios y particularidades de las comunidades.

El Informe, en lo relativo a los PDET, es bastante pobre y no profundiza en temas críticos:

1. No explica las causas del estado de avance ni los factores que inciden en que no haya mejor coordinación, presencia constante del Estado, mayor sensibilidad y contextualización.
2. No tiene información sobre proyectos concretos ni sobre recursos del gobierno nacional.
3. No tiene información sobre proyectos y recursos de las entidades territoriales, a pesar de que según el Marco Fiscal de Mediano Plazo van a aportar cerca de la mitad de los recursos para la implementación del Acuerdo. En todo el texto, solamente al final se mencionan los gobiernos territoriales, cuando se afirma que la implementación debe ser coordinada "contando con la participación activa de las autoridades locales y de diversos sectores de la sociedad en los territorios, fortaleciendo la gobernanza local…"(p. 49). Si el gobierno nacional y los gobiernos territoriales no están incorporando recursos en sus presupuestos para 2018, que se están aprobando en este momento, cuando llegue la hora de hacer los PDET los proyectos no tendrán financiación.
4. No analiza las razones del atraso en los componentes sustantivos.

Muy probablemente la carencia de más información en el Informe KROC se deba a que las propias entidades estatales no están generando reportes suficientes. En la página web de la Agencia para la Renovación del Territorio se encuentra un vínculo donde se ofrece información sobre los PDET, pero no se encuentran reportes concretos sobre los avances y problemas, ni nada en particular sobre los recursos asignados por la nación y por las entidades territoriales.[3]

El incumplimiento del Estado

El Informe KROC le da mayor importancia a la voluntad política, compromiso y capacidad de las instituciones estatales, como causa de los precarios avances, razón por la cual sus recomendaciones se dirigen hacia dichas entidades solicitando que cumplan los Acuerdos y el enfoque de la paz territorial. Esta perspectiva es compartida por muchos analistas y columnistas. Piedad Bonnet, por ejemplo, afirma que "lo ha señalado medio mundo, pero el gobierno no parece haberlo entendido: el llamado fin del conflicto con las FARC es ante todo una oportunidad de hacer cambios estructurales que garanticen que dicha paz perdure. Cambios que requieren del Estado agilidad, visión, acciones concertadas y sobre todo, voluntad política que haga cumplir lo prometido y a la vez incentive políticas transformadoras. Pero no, lo que vemos es paquidermia, inercia, incapacidad y mala voluntad" (El Espectador, 19 de noviembre de 2017, página 44). Refiriéndose al Acuerdo Rural, señalan Hugo García y Alfredo Molano que la conquista de la paz territorial "implica la llegada de la oferta institucional. La adjudicación de tierras a campesinos, la sustitución de sus cultivos, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Circunscripciones Especiales de Paz, los planes de construcción de infraestructura comunitaria, los programas de salud o de vivienda rural, en fin, todas las disposiciones que fueron pactadas no para beneficiar a los desmovilizados de las FARC sino a la población víctima de los armados y del abandono." (El Espectador, "Del papel a la realidad", 19 de noviembre de 2017, pp. 4 y 6).

Tal como fueron concebidos los PDET consisten en un proceso largo, enredado, con participación de muchas entidades, proceso en el cual se presentarán toda suerte de trabas burocráticas y restricciones presupuestales. Finalmente se harán algunas inversiones que muy probablemente no lograrán cambios de fondo. Este es el comportamiento tradicional de un Estado que no quiere ni puede garantizar efectivamente los derechos a la población trabajadora y especialmente a la población campesina. Baste recordar que el mismo Gobierno que no aprobó la ley que mejoraba las condiciones laborales de las madres comunitarias[4] se hizo el de la vista gorda durante más de una década con el regalo

tributario de la DIAN a las empresas mineras permitiéndoles deducir las regalías de sus impuestos[5].

El Informe KROC muestra como el patrón tradicional del Estado colombiano de comprometerse con muchas acciones para luego hacer conejo, se va desarrollando clara y sistemáticamente en el caso de los PDET.

Sobre los componentes sustantivos

Sin embargo, el asunto no es solo de falta de voluntad, descoordinación e ineficiencia del Estado.

El Informe no examina, ni el Gobierno tampoco explica, cómo se van a abordar los asuntos sustantivos. La gran mayoría de objetivos, medidas y disposiciones para promover el desarrollo rural que se plantean ahora en el marco del Acuerdo Final ya se habían planteado en el Programa DRI en 1975 y en los distintos planes nacionales de desarrollo se ha incluido una que otra medida dirigida supuestamente a cambiar y mejorar las condiciones productivas de la población campesina. Los resultados están a la vista: la población rural sigue viviendo en las peores condiciones según todos los indicadores de pobreza disponibles. ¿Cuáles son los cambios en las políticas que van a garantizar que ahora si se obtengan los resultados previstos? ¿Existe una estrategia para garantizar que los productores campesinos van a conseguir mercados suficientes y rentables? Refiriéndose a los proyectos productivos de ex combatientes de las FARC, dice Gonzalo Restrepo en una entrevista lo siguiente: “Lo primero es estudiar y garantizar el mercado. Lo que se ha dicho es: aquí hay un lugar donde se concentran excombatientes y esta tierra es buena para sembrar plátano, entonces sembremos plátano (sin contar con la adjudicación de la tierra, las semillas, la asistencia

técnica). ¿Y quién lo compra, cómo llega hasta los compradores? Los empresarios trabajamos al revés: primero garantizamos el mercado."[6]

Esta afirmación de Restrepo, quien también hizo parte de la mesa de negociaciones en La Habana ilustra muy bien uno de las limitaciones centrales de los programas de desarrollo rural en una economía capitalista: el énfasis en la oferta, en las condiciones de producción, en los bienes públicos, sin considerar adecuadamente la demanda, que se da por supuesta o sobre la cual se crean muchas ilusiones o expectativas falsas.

ALBERTO MALDONADO COPELLO

22 de noviembre de 2017

NOTAS

[1] http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/informe-kroc.pdf

[2] Por disposiciones se refiere a los puntos acordados específicamente dentro del texto del Acuerdo Final.

[3] http://www.renovacionterritorio.gov.co/; http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

[4] https://www.lafm.com.co/politica/presidente-santos-objeto-ley-buscaba-formalizar-las-madres-comunitarias-pais/

[5] http://www.eltiempo.com/economia/sectores/fallo-judicial-tumba-deduccion-de-impuesto-de-renta-tras-regalias-a-empresas-mineras-146034

[6] https://colombia2020.elespectador.com/pais/no-es-logico-que-se-pida-ayuda-los-empresarios-mientras-se-los-persigue-gonzalo-restrepo