Imprimir

El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame presentó su “Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia” (Noviembre 2017). Allí se señala que “el Acuerdo de Paz colombiano constituye un documento completo e innovador, que desarrolla de forma amplia y equilibrada los temas clave discutidos en el proceso de negociación”.

De igual manera, afirma que “la efectividad de un acuerdo de paz se mide, sobre todo, en la calidad y la robustez de su implementación. La implementación de un acuerdo de paz es un proceso complejo que no suele responder al ritmo de las expectativas generadas, ni en la ciudadanía, ni en las partes firmantes del acuerdo” (Pág. 8). Y Colombia no va a ser la excepción, pues pasar del dicho (el Acuerdo) al hecho (implementación) no es un proceso fácil, y, entre las razones se encuentran: i) la multiplicidad y diversidad de actores políticos, económicos y sociales a nivel nacional y territorial; ii) la implementación en el territorio requiere dar respuesta a diversas inquietudes de la ciudadanía; iii) la implementación no es instantánea; sin un sistema claro de corresponsabilidad; y, menos cuando el país se enfrenta a una desaceleración económica y, por ende, a una fuerte restricción presupuestal; y, iv) resistencias por parte de la institucionalidad al cambio socio-económico y político firmado en el Acuerdo Final (AF).

El Informe se elaboró con base en el monitoreo y seguimiento a los seis puntos del AF divididos en 18 temas; 74 subtemas y 558 disposiciones. Adicionalmente, el Instituto Kroc organizó el logro de cada uno de los temas, con base en su temporalidad para su implementación, en corto; mediano; y, largo plazo (Recuadro).

Los temas asociados con afianzar la confianza entre las partes; poner fin al conflicto;

establecer los mecanismos necesarios para la implementación del AF; preparar la reincorporación de quienes han dejado las armas; y establecer los mecanismos de verificación y garantías mutuas entre las partes, hacen parte del componente de corto plazo.

En el mediano plazo se incluyen las disposiciones relacionadas con la reincorporación a la vida civil y legal de los excombatientes; las garantías y medidas relacionadas con la integridad y el incremento de la calidad democrática; y, la participación política en las próximas elecciones para Cámara y Senado, como para Presidente.

	Recuadro 1.	
Punto del Acuerdo	Temas	Plazo
Acuerdo 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral	1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva	Largo Plazo
	2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	Largo Plazo
	3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Largo Plazo

	4. Derechos y garantías para la oposición y la participación política (incluidas garantías de seguridad)	Corto Plazo
Acuerdo 2: Participación política: Apertura democrática para construir paz	5. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diversos niveles y temas	Mediano Plazo
	6. Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Mediano Plazo

Acuerdo 3. Fin del conflicto	7. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas	Corto Plazo
	8. Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político) de acuerdo a sus intereses	Mediano Plazo
	9. Garantías seguridad para la reincorporación política y socio-económica “Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”	Corto y Mediano Plazo
	10. Acción Integral contra las Minas Antipersonal	Largo Plazo

Acuerdo 4. Solución al problema de las drogas ilícitas	11. Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades -hombres y mujeres- en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos	Largo Plazo
	12. Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública	Largo Plazo
	13. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Largo Plazo
Acuerdo 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos	14. VERDAD: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Largo Plazo
	15. JUSTICIA: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Corto/Largo Plazo
	16. REPARACIÓN: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Largo Plazo
	17. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN: Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos	Largo Plazo

Acuerdo 6. Implementación, verificación y refrendación	18. Mecanismos de implementación y verificación	Corto Plazo

Fuente: Informe Instituto Kroc. Nov 2017.

En el largo plazo se incluyen las “reformas fundamentales en lo político, lo social y lo económico que permitan atender las causas de fondo que en su momento dieron origen al conflicto armado” (Pág. 17 y 18). En el largo plazo es necesario implementar las reformas estructurales que permitan cerrar la brecha entre lo urbano y lo rural; los problemas en la redistribución y uso de la tierra; avanzar en el desminado; entre otros. En esta área los avances han sido nimios y, donde las restricciones de la actual institucionalidad socio-económica y política han dejado huella (un total de 156 asesinatos, cinco desapariciones forzadas y 33 atentados de líderes de derechos humanos y activistas, entre el 1 de enero de 2016 y el 1 de marzo de 2017); y, a la espera del nuevo escenario político que surja de las próximas elecciones legislativas y presidencial.

En el corto plazo, las principales dificultades se localizan en el tema de seguridad, dada la incapacidad que ha tenido el Estado de ocupar el lugar que le corresponde en las zonas que fueron dominadas por las FARC-EP y que hoy otros actores ilegales están ocupando. En el asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos; de reclamantes y beneficiarios del proceso de restitución de tierras. Estos hechos prenden las alarmas sobre los niveles de seguridad que el Estado realmente le puede garantizar a los ciudadanos reincorporados, más aún cuando estamos ad portas de un debate electoral. Ésta situación “desalienta la participación ciudadana y representa una amenaza para el éxito del proceso”.

De destacar del corto plazo, el retraso del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final. El Gobierno quiere amarrar el PMI a la financiación por el definida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, donde los costos del Acuerdo Final ascienden a $129.5 billones en una senda de 15 años ($8.63 billones/año). Entre las fuente de financiamiento están el Presupuesto General de la Nación ($3.1 billones/año); el Sistema General de Participaciones ($2.52 billones/año); el Sistema General de Regalías ($1.31 billones/año); 773 mil millones/año de cooperación internacional; y 920 mil millones/año de los recursos propios de las Entidades Territoriales e inversión privada; recursos que en este primer año de Gobierno no se logran desentrañar; y, mucho menos, esclarecer a la luz del Acto Legislativo 01 de 2016 donde se obliga a que los recursos para el proceso de paz deben ser adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas.

Si hay un elemento de gran debilidad para el éxito del Acuerdo Final es la no definición de los recursos fiscales para atender los compromisos, así como el alto grado de incertidumbre que sobre los mismos existen.

La baja de la calificación crediticia a Colombia gracias a “la combinación de un crecimiento más débil de lo esperado en 2017 y la dependencia parcial de ingresos extraordinarios para compensar el bajo desempeño de la reforma impositiva de 2016 demuestran la dificultad de reducir gradualmente los déficits generales del Gobierno para cumplir con la regla fiscal de Colombia” (Standard and Poor’s, ver Gráficos) genera una mayor incertidumbre sobre la puesta en marcha de las intervenciones requeridas para el desarrollo rural integral; la reducción de la brecha económica y social entre el campo y la ciudad; la seguridad en las antiguas zonas controladas por las FARC-EP; la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos; entre otros; pues el Gobierno nacional va a buscar reprimir aún más el gasto social dada su

incapacidad política para impulsar una verdadera reforma tributaria estructural que incremente el recaudo fiscal; mejore la equidad tributaria; y se creen nuevos impuestos o se le dé vida a algunos (4 por mil o Gravamen a los Movimientos Financieros; impuesto al patrimonio o a la riqueza; o una sobre tasa a la gasolina o la renta) para financiar la paz.

Fuente: DIAN y DANE.

Adicionalmente, el Gobierno nacional enfrenta una prolongación de la desaceleración económica, iniciada en 2015; que ha sido difícil de revertir, dado el impacto negativo que sufrieron los hogares con el aumento de los impuestos indirectos (aumento de la tasa del IVA del 16% al 19%) y las altas tasas de interés; y la reducción de la inversión pública que profundizado la caída de la inversión en construcción y edificaciones. De igual manera, la desaceleración económica no sólo ha impactado el recaudo fiscal de la nación sino el nivel de empleo, también (Gráficos).

De acuerdo con el Sistema de Seguimiento de Proyecto de Inversión del Departamento Nacional de Planeación en la categoría de Postconflicto se encuentran registrados 45 proyectos por un valor de $712 mil millones; valor bastante inferior a los $3.1 billones por año del Presupuesto General de la Nación sin SGP.

DIMENSIONES – POSCONFLICTO

Dimensión	Proyectos	Inversión (Mill$)	Nivel de Ejecución
1. Reforma Rural Integral – 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	1	$300	0.00%
1. Reforma Rural Integral – 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	2	$108,916	0.00%
1. Reforma Rural Integral – 1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	3	$15,239	45.20%
1. Reforma Rural Integral – 1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	2	$162,404	0.00%
1. Reforma Rural Integral – 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	6	$55,083	1.90%
1. Reforma Rural Integral – 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.	2	$17,197	57.30%
2. Participación Política – 2.1 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC final	1	$800	0.00%

3. Fin del Conflicto – 3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	24	$310,355	25.50%
5. Víctimas del conflicto – 5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	2	$32,109	0.00%
5. Víctimas del conflicto – 5.6 Derechos Humanos	2	$9,345	0.00%
TOTAL	45	$711,749	13.60%

Fuente: https://spi.dnp.gov.co/. Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2017.

De este conjunto de 45 proyectos resulta importante anotar:

Sin muy pocos los proyectos nuevos. La gran mayoría vienen de vigencias anteriores (p.e. Vivienda; Implantación de un programa red de seguridad alimentaria -RESA región nacional; Fortalecimiento a las entidades territoriales y nacionales para la prevención y atención pacifica de los conflictos sociales que afectan la convivencia ciudadana en el territorio nacional; Asistencia para la incorporación del enfoque diferencial de diversidad y de acción sin daño en planes, programas y proyectos en entidades de estado y de Gobierno Nacional; entre otros.

Son muy bajos los niveles de ejecución presupuestal (Fecha de consulta: 13/dic/2017). Por ejemplo:

- Cero por ciento (0%) en el programa “1. Reforma Rural Integral – 1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE”;
- Cero por ciento (0%) en “2. Participación Política – 2.1 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC final”;
- Cero por ciento “1. Reforma Rural Integral – 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras, cero por ciento; Reforma Rural Integral – 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; entre otros.

En suma, la no existencia del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, aunado a la incertidumbre presupuestal en 2017 y 2018, para financiar la puesta en marcha de las políticas públicas requeridas, ponen en entre dicho la calidad y la robustez de la implementación del Acuerdo Final; y los niveles de recursos que allí se estipulan se encuentran muy por debajo de los reportados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017: del Presupuesto General de la Nación ($3.1 billones/año); y, del Sistema General de Participaciones ($2.52 billones/año).

JORGE ESPITIA: Profesor Universitario