

Imprimir

Recientemente se ha publicado el documento ¿En qué va el Acuerdo de Paz a un Años del Gobierno Duque? Retos y Recomendaciones. Se trata del Informe 01 de seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz que, con el apoyo de United States Institute Peace, ha sido elaborado por el Equipo de Congresistas integrado por: Juanita Goebertus, Wilmer Leal, Catalina Ortiz, Angélica Lozano, Katherine Miranda, León Fredy Muñoz, Neyla Ruiz y Mauricio Toro de Alianza Verde; José Daniel López, David Pulido y Temístocles Ortega, de Cambio Radical; Carlos Ardila, Harry González y Luis Fernando Velasco del Partido Liberal; María José Pizarro y David Racero del Movimiento Decentes; John Jairo Cárdenas, John Jairo Hoyos y Roy Barreras Del Partido de La U e Iván Cepeda del Polo Democrático.

El Informe de 122 páginas contiene un análisis del discurso del gobierno, de los recursos para la paz, los avances normativos, la reforma rural integral; la participación política; la reincorporación y la seguridad territorial; el cómo se aborda por parte del gobierno la solución al problema de las drogas; las víctimas y la justicia transicional y la verificación de la implementación y enfoque étnico y de género, temas que son medulares en el Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno y la antigua guerrilla de las Farc-EP.

El documento enfatiza en elementos medulares prioritarios que se requieren para hacer irreversible el proceso de paz y establece su grado de avance, a la par que identifica alertas y formula recomendaciones encaminadas a corregir el rumbo de implementación. La información que lo sustenta se fundamenta en Derechos de Petición presentados desde el Congreso de la República, el seguimiento de entidades nacionales e internacionales con respecto a la implementación y 10 visitas a los territorios más afectados por la guerra. Señala, así mismo, obstáculos en su elaboración ante la carencia de cifras públicas, cambios en la metodología de las estadísticas presentadas por el gobierno y la ausencia de seguimiento sistemático, así como la demora en las respuestas a solicitudes de información. Al abordar el análisis con base en los puntos medulares del Acuerdo de Paz, destaca los siguientes elementos.

1. Reforma Rural Integral.

Un balance a la implementación gubernamental del acuerdo de paz.
desde el lente multi-partidista comprometido con su integridad

Dada su importancia para transformar la realidad de los habitantes del campo colombianos, subraya este punto como medular en el proceso de transición en la construcción de la paz y para que no se repita el conflicto armado, se requiere revertir sus efectos en el campo y cambiar las condiciones que facilitaron su larga persistencia. Aunque destaca la consecución de recursos para el catastro multipropósito, a través de dos créditos del Banco Mundial y del BID por 150 millones de dólares para fortalecimiento del IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro -SNR y la Agencia Nacional de tierras - ANR, como voz de alerta, señala que solamente se han formalizado 73.465 hectáreas de pequeña y mediana propiedad; es decir, un 8,7% de lo que debería lograrse para cumplir la meta contemplada en el Acuerdo de dotar y formalizar 10 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras en 10 años y 7 años para las zonas PDET. Advierte que el gobierno reporta datos de formalización de predios privados y dotación de baldíos, sin diferenciar, lo cual riñe con lo establecido en el Acuerdo.

Advierte que en el proyecto de presupuesto para 2020 no se desagrega en el trazador presupuestal de paz los recursos necesarios para implementar los 16 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que fueron construidos con la participación de la población de los 170 municipios comprometidos en los mismos. El proyecto de presupuesto de 2020 no desagrega en el trazador presupuestal de paz los recursos necesarios para implementar cada uno de los 16 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que fueron construidos con la participación de más de 220.000 habitantes de la ruralidad colombiana en 16 subregiones donde se seleccionaron 170 municipios, con base en Cuatro criterios: 1) Índice multidimensional de pobreza, 2) Baja capacidad institucional, 3) Presencia de economías ilegales (Coca y minería ilegal) y 4) Cantidad de victimización.

Hasta ahora, la inversión realizada a través de obras de infraestructura comunitaria alcanza a 56,4 miles de millones, lo que apenas representa el 0,078 % del costo total requerido que se estima en \$ 70,1 billones. Advierte que para lograr la estabilización territorial se deberían estar aplicando 4,67 billones/año durante 15 años, para inversión en electrificación rural, agua potable, vías terciarias, asociatividad, lo que significa que solamente se invierte en PDET el 1,2% anual de lo que se requiere para cumplir el Acuerdo de Paz. Es de señalar que en estas regiones es donde vienen incrementándose los homicidios y la deforestación.

Un balance a la implementación gubernamental del acuerdo de paz.
desde el lente multi-partidista comprometido con su integridad

Otro tema de alerta preocupante es que el gobierno con el decreto 1426 del 6 de agosto de 2019, expedido en época de campaña electoral, abre la puerta para utilizar recursos destinados para la paz, por fuera de los 170 municipios priorizados.

En el ámbito presupuestal, se advierte la reducción de presupuestos en las principales entidades de invertir en las transformaciones territoriales. Según el proyecto de presupuesto 2020 la Agencia Nacional de Tierras sufriría una reducción del 19%, la Agencia para el Desarrollo Rural del 13%, la Agencia de Renovación Territorial del 10% y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, se reduce su asignación en un 7%.

2. Participación Política.

El Grupo parlamentario destaca como grandes logros la aprobación del Estatuto de la Oposición en julio de 2018 y la transformación de las Farc en partido político. Al tiempo, enfatiza que tres grandes iniciativas contempladas en el Acuerdo no han tenido el liderazgo del gobierno. Estas son: las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, hundida en el Senado por falta de quórum; la creación de la Misión Electoral Especial (MEE), que publicó su informe en abril de 2017. En contraste, el gobierno presentó un proyecto de reforma política que no correspondía a la reforma estructural y robusta propuesta por la Misión Electoral Especial (MEE), que no superó el quinto debate. En su propuesta, solo se retomaban temas de la MEE, como: Listas únicas y cerradas para la elección de congresistas, diputados y concejales; listas con paridad de género; financiación preponderantemente estatal de las campañas; y autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal del Consejo Nacional Electoral.

Así, la reforma propuesta por el Gobierno Duque dejó de lado elementos fundamentales como la creación de una Corte Electoral buscando resolver la duplicidad de funciones entre el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Estado; la creación de una nueva autoridad administrativa electoral; y la creación de un sistema escalonado de adquisición de derechos para los partidos, entre otros. Así mismo, soslayó la garantía del derecho al voto en la ruralidad, tema que el mediante el Acuerdo busca facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas donde se presentan

Un balance a la implementación gubernamental del acuerdo de paz.
desde el lente multi-partidista comprometido con su integridad

casos de un solo puesto de votación por cada 63,3 km² y que, según la MOE es la situación de 360 municipios del país, 32% de ellos son municipios PDET.

3. Reincorporación y Seguridad Territorial.

El Informe señala que durante el Gobierno Duque se han aprobado 223 proyectos productivos colectivos e individuales para beneficio de 717 personas en proceso de reincorporación, lo que significa que, de 13.018 excombatientes en proceso de reincorporación, el 83 % continúa sin formar parte de ningún proyecto productivo público o financiado mediante recursos de cooperación internacional.

Advierte que en materia de seguridad la tasa de homicidios experimentó un aumento del 24,4 por cada cien mil habitantes al 24,9 en 2018, quebrándose así la tendencia al descenso que venía desde 2013. Señala que, según estimativos de la fundación Ideas para la Paz, se retoma la tendencia a la baja colocándose en un 24,4 por cada cien mil habitantes. No obstante, preocupa la ola de asesinatos de excombatientes y líderes sociales en los municipios PDET. Entre agosto de 2018 y julio de 2019 fueron asesinados 56 excombatientes de las Farc, elevándose así a 138 el total de homicidios desde el inicio del proceso de dejación de armas. De otra parte, el gobierno reporta 68 líderes sociales asesinados desde el 7 de agosto de 2018. El Informe advierte que hay un incremento del 1,5% en homicidios en los municipios PDET, lo que representa el 26,3 % del total nacional cuando estos municipios apenas representan el 14% de los 1.222 municipios del país.

4. Solución al Problema de las Drogas.

El Acuerdo plantea tratar de manera diferente a los distintos eslabones de la cadena del narcotráfico, esto es: 1) enfocar el tema de los cultivos ilícitos como cuestión de desarrollo rural; 2) el consumo de sustancias psicoactivas como problema de salud pública y 3) la producción y comercialización, así como las organizaciones asociadas, con asuntos de judicialización y política criminal. Según el informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) hecho público el pasado 5 de agosto de 2019, en 2018 los cultivos de coca se redujeron en 2.000 hectáreas con respecto a 2017. No obstante, este informe considera tan solo 4 meses del Gobierno Duque, por lo que es muy prematuro afirmar que

Un balance a la implementación gubernamental del acuerdo de paz.
desde el lente multi-partidista comprometido con su integridad

ello obedezca a los ajustes en la estrategia del actual Gobierno.

El informe resalta que el 62% de los lotes de coca siguen ubicados en los mismos sitios, lo que evidencia la incapacidad estatal para transformar los territorios. Llama la atención en el aumento de suspensiones de operaciones de desminado que se triplicó en lo corrido de 2019, pasando de 6 operaciones suspendidas en 19 meses de 2017 y 2018, a 7 operaciones suspendidas en 7 meses de 2019.

El Gobierno insiste en pasar al uso del glifosato para erradicación forzada. Lo cierto es que el PNIS se redujo a dinámicas de ayuda inmediata y el apoyo a las familias para emprendimiento y sustitución de cultivos se volvió inexistente. El documento enfatiza en que de las 99.097 familias vinculadas el 94% cumplió con la erradicación concertada. Pero, solamente, el 0,7% tuvo acceso a proyectos productivos. El 36 % ha recibido asistencia técnica; el 62%, ha tenido asistencia alimentaria; sin embargo, en Santander solamente el 26,6 % de las familias ha recibido este tipo de asistencia y el 33% ha tenido acceso a programas de seguridad alimentaria. En síntesis, se advierte que no existe un solo plan integral para sustitución. Se subraya que cumplir con el PNIS, requiere inversiones de alrededor de \$2,7 billones, equivalente a lo que cuesta implementar todo el PDET de Arauca o Sur del Tolima en los 15 años que es el horizonte de tiempo para la implementación.

Deplora que el gobierno no adelante ningún diálogo con las comunidades para concertar esfuerzos en desarrollo rural y superar el problema de los cultivos de uso ilícito. Esto, se plantea, genera mucha incertidumbre en las comunidades comprometidas con la sustitución y siembra desconfianza en el Estado. En lo relacionado con el uso de glifosato, el documento destaca que las comunidades expresan sus preocupaciones y resaltan el pronunciamiento de la Corte Constitucional en el sentido que la erradicación forzada es la última opción y que el uso del glifosato está sujeto a la autorización en cada caso, por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, el cual debe considerar la evidencia científica y técnica con respecto a los potenciales riesgos para la salud y al medio ambiente.

5. Víctimas y justicia transicional.

Un balance a la implementación gubernamental del acuerdo de paz.
desde el lente multi-partidista comprometido con su integridad

Al respecto, el Informe se refiere al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR- para lograr la mayor satisfacción de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en el Sistema y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto. Al respecto, destaca que los componentes del SIVJRNR son la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Convivencia y la No Repetición, así como las medidas de Reparación, que complementan el programa de reparación administrativa de la ley 1448 de 2011.

Destaca como situación más crítica la relacionada con el programa de reparación de víctimas, ya que el Registro Único de Víctimas tiene inscritas 8.839.143 personas y son sujetos de reparación y/o atención 7.155.469 personas. Pero, desde la puesta en marcha de la política, solo se ha avanzado en la reparación de 898.540 personas, es decir, un poco más del 12% del universo total. Advierte que, a ese ritmo, se requieren más de 62 años para culminar el proceso de reparación.

Señala que, durante el primer año del Gobierno actual se indemnizaron 45.091 cuando el promedio anual venía siendo de 103.798. Esto implica una reducción del 56% anual. En restitución de tierras y retorno de desplazados, advierte que hay 25.383 solicitudes en zonas no habilitadas por condiciones de seguridad, lo que frena el proceso. Resalta que las solicitudes bloqueadas por razones de seguridad significan más del doble de todas las resueltas por la Unidad para la Restitución de Tierras desde el inicio del Gobierno Duque (10.318 solicitudes resueltas).

Por otra parte, en medio de la polarización, los ataques jurídicos y desfinanciación, la JEP, la CEV y la UBPD han logrado avanzar. Señala que La JEP tiene como mandato de investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos cometidos durante el conflicto armado. A la JEP se han sometido 11.893 personas, así: 81% FARC y 18% Fuerza Pública. Existen 7 casos abiertos, que incluyen: secuestro, falsos positivos, reclutamiento de menores y victimización de la UP. Informa que, del total de casos

Un balance a la implementación gubernamental del acuerdo de paz.
desde el lente multi-partidista comprometido con su integridad

relacionados con la garantía de No extradición, la JEP ha rechazado el 72%, ha concedido la garantía en el 2% y 26% están en estudio.

En lo relacionado con la CEV su objeto es contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron en el conflicto, y contribuir a la convivencia pacífica en los territorios. A la fecha se cuenta con 19 de 22 Casas de la Verdad en los Territorios.

6. Verificación de la implementación y Enfoques Étnico y de Género.

El Informe parte de valorar el sistema de incentivos, herramientas de seguimiento, acompañamiento, verificación y refrendación, para garantizar la implementación y dar solución a los problemas que surjan durante la misma. Al respecto, valora el Plan Marco de Implementación, para asegurar una guía de planificación de objetivos, metas e indicadores necesarios para la implementación de todos los acuerdos.

Destaca el capítulo étnico, como enfoque transversal, encaminado a asegurar la protección de los principios de libre determinación, autonomía y gobierno propio de los pueblos, y el enfoque de género, para garantizar la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales que aseguran la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

El Informe advierte la pérdida de relevancia del componente internacional de verificación como un mecanismo para resolver controversias y hacer observaciones sobre los avances en la implementación. Destaca que, pese que a la designación de Notables del Componente Internacional de Verificación al ex presidente español Felipe González y al ex presidente uruguayo José (Pepe) Mujica el 23 de marzo de 2017, no se ha hecho oficial una decisión sobre la continuidad del componente de verificación internacional, como lo señalan el CINEP y el CERAC.

Pese a la 134 medidas del Capítulo étnico, el informe destaca que, según el Instituto Kroc , para abril de 2019, “solo el 4% de las disposiciones con enfoque étnico presentaban una implementación completa, 9% una implementación intermedia, 41% una implementación

Un balance a la implementación gubernamental del acuerdo de paz.
desde el lente multi-partidista comprometido con su integridad

mínima, y 46 % no habían iniciado su ejecución”.

En cuanto al enfoque de género, “de 109 medidas, a lo largo del Acuerdo, según el Instituto Kroc, para principios del 2019, el 46% de los compromisos con enfoque de género no se habían iniciado; el 38% estaban mínimamente implementados; el 10% habían alcanzado un nivel intermedio de implementación; y el 5% de los compromisos se habían implementado completamente”. Al respecto, destaca que, durante el Gobierno Duque, las tierras que han sido distribuidas para generar acceso y formalización, tan solo el 39% han sido destinadas a mujeres.

Finalmente, establece como recomendaciones:

- Crear una mesa multipartidista para los proyectos de ley y reforma constitucional para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz; incluye: ley de tierras y adjudicación de baldíos, reforma política, las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, la garantía del derecho al voto en la ruralidad, la jurisdicción agraria, el tratamiento penal especial de cultivadores, la prórroga de la Ley de víctimas, el sometimiento de bandas criminales y la reforma a la Ley orgánica de planeación.
- Corregir el trazador presupuestal de paz en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2020, garantizar que los 9.8 billones necesarios para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz sean destinados a la transformación de los territorios más afectados. Propone desagregar el Presupuesto en las 16 subregiones PDET, destinar al menos 4,67 billones para avanzar en su implementación durante 2020. Incluir el Acuerdo de Paz como prioridad en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y garantizar que los 37,1 billones que presentó el Gobierno en el PND, tengan sustento en las cuentas fiscales de los próximos 10 años.
- Asignar recursos para la implementación del capítulo étnico y el enfoque de género en la implementación del Acuerdo.
- Fortalecer y dotar de capacidades técnicas y presupuestales a la Agencia Nacional de Tierras para garantizar, mediante el Fondo de Tierras, la dotación anual de 250.000 hectáreas de baldíos y formalizar 700.000 hectáreas de predios privados para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

Un balance a la implementación gubernamental del acuerdo de paz.
desde el lente multi-partidista comprometido con su integridad

- Acelerar la formulación de los Planes Nacionales y la Hoja de Ruta Única para la intervención territorial, procurando garantizar la participación de las comunidades en la priorización de los proyectos para asegurar su legitimidad y pertinencia, y continuando con la ejecución de obras de Programas de Infraestructura Comunitaria-PIC para afianzar la confianza en el proceso.
- Elaborar, el Plan de Zonificación Ambiental pactado en el Acuerdo de Paz para contribuir al cierre de la frontera agrícola y la reducción de la deforestación.
- Diseñar y publicar la ruta de reincorporación de excombatientes de las FARC y vincular al 100% a un proyecto productivo, dentro del plazo máximo de 1 año, promoviendo su autonomía social y económica.
- Trazar una política de seguridad territorial adecuada al nuevo contexto operacional, enfocada en la protección de la población, garantizar la distribución de roles y misiones y la regulación del uso de la fuerza para cuidar el campo y asegurar que los recursos para las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) no comprometan los recursos de los PDET.
- Concertar con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación un plan para el fortalecimiento de la capacidad administrativa de la justicia en las zonas PDET, para elevar la presencia de jueces, fiscales, e investigadores técnicos de policía judicial, a las tasas nacionales.
- Diseñar con participación de las comunidades una estrategia para la articulación de los PDET con el PNIS, con el fin de concentrar los recursos en el desarrollo rural y en la generación de alternativas sostenibles de productividad.
- Plantear los procesos de erradicación y de sustitución concertada como dos componentes de una misma estrategia, donde la erradicación forzada sea la última opción y hacer seguimiento en cada territorio de manera conjunta.
- Adecuar cuanto antes la Política de Reparación de Víctimas con base en el Proceso Participativo realizado en 2017 e incluir como ejes: prorrogar la ley; agilizar la reparación; garantizar los 5 componentes de la reparación integral; priorizar la reparación colectiva y su articulación con los PDET, la restitución de tierras y los planes de retorno de desplazados.
- Retomar la puesta en marcha de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, tanto en de los excombatientes de las FARC como del Estado.
- Avanzar en la puesta en marcha del mecanismo de monitoreo y verificación de las sanciones

Un balance a la implementación gubernamental del acuerdo de paz.
desde el lente multi-partidista comprometido con su integridad

propias de restricción efectiva de la libertad como está contemplado en el Acuerdo de Paz.

- Apoyar en lo político y económico a la JEP, la CEV y la UBPD para que puedan avanzar de manera ágil y eficientemente en el cumplimiento de sus funciones, y renunciar a cualquier reforma normativa que afecte su independencia o autonomía.
- Implementar pronto el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) en cabeza del DNP, con obligatoriedad en el reporte por parte de las entidades, y garantizar el acceso público a la ciudadanía.

Albeiro Caro Fernández: Coordinador Programa Territorio, Paz y Democracia, Corporación Nuevo Arco Iris.

Foto obtenida de: <https://www.semana.com/>

Seguimiento Multipartidista: ¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del Gobierno Duque?
Bogotá 8 de agosto, 2019.

Ver: <https://lalineadelmedio.com/en-que-va-el-acuerdo-de-paz-a-un-ano-del-gobierno-duque/>