



Política
& Sociedad

Implementación del Acuerdo Final de Paz: balance agrídulce¹

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ, director, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz
Universidad Nacional de Colombia

Aunque hay avances en todos los frentes, no son lo que se esperaba, especialmente si se tiene en cuenta que el Gobierno se encuentra en la fase final de su mandato.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ se puede asimilar a lo que significa en políticas públicas traducir en normas –constitucionales, legales, reglamentarias–, hechos y realizaciones los pactos políticos a que llegaron dos partes enfrentadas en una confrontación armada previa, y adelantar las medidas que les permitan a los miembros de la antigua insurgencia vincularse efectivamente a la vida ciudadana, en lo político, lo económico y lo social.

En dicho Acuerdo se examina la voluntad política de las partes, la capacidad administrativa del Estado y el apoyo de la sociedad; pero en una democracia, donde hay poderes con relativa autonomía, está a prueba la capacidad de colaboración armoniosa de las diferentes ramas del poder público para cumplir un compromiso de Estado.

Lo anterior tiene un problema adicional que viene desde la propia fase de conversaciones: en un país con poderes que tienen relativa autonomía –ejecutivo, legislativo, judicial, órganos de control–, la insurgencia llega a acuerdos es con el ejecutivo. Con respecto a los puntos que comprometen a los demás poderes del Estado, lo máximo a lo que puede llegar el equipo negociador, a nombre del presidente, es a presentarlos, ambientarlos y tratar de que se aprueben; algo similar sucede en lo relacionado con la administración de justicia.

En todos los casos, la implementación de lo pactado está muy influenciada por el grado de legitimidad de la que goce. Existen algunos sectores opuestos, otros que los apoyan y defienden, y otros más relativamente “indiferentes”. El juego de esas fuerzas y su nivel de influencia es lo que define qué dificultades afrontará su implementación.

En relación con la implementación del Acuerdo Final de Paz, se pactó un mecanismo bilateral que es la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), y para coordinar lo específico de la reincorporación de los antiguos combatientes a la vida ciudadana se pactó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR).

La implementación conlleva desarrollos en tres dimensiones, relativamente paralelas y simultáneas: normativa, territorial y de reincorporación de los miembros de la organización insurgente, las cuales se abordarán a continuación.

IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA

Aunque se han realizado avances importantes gracias a la expedición de decretos presidenciales y en el Congreso (vía rápida o *fast track*), se evidencian dificultades para la aprobación de: (1) la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); (2) la reforma política, ya que el proyecto actual no recoge las propuestas de la Misión Electoral Especial; y (3) las circunscripciones territoriales especiales, pues las normas legales sobre el tema agrario están prácticamente en cero.

La preocupación principal radica en los cambios y las modificaciones que se le han introducido a los acuerdos –por parte tanto de la Corte Constitucional como del Congreso–, que para algunos son sustanciales y para otros son procedimentales o de precisión.

Hasta el momento se han escogido los magistrados de la JEP y los miembros de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; además se están empezando a poner en marcha instancias como el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) está en la construcción participativa de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PEDTS), que son los que beneficiarán a las poblaciones que han tenido el mayor impacto negativo del conflicto armado. Hasta el momento se han priorizado 16 subregiones y 170 municipios basados en criterios como: niveles de pobreza; grado de afectación derivado del conflicto; debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de

gestión; y presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales. Se espera que en marzo de 2018 los PEDTS estén formulados, aunque existe el interrogante acerca de su implementación y financiación.

Otro aspecto fue la puesta en marcha por parte del Gobierno del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) para los cultivos de uso ilícito, al que se han convocado tanto las comunidades –para firmar cartas de compromiso para la erradicación manual concertada– como la institucionalidad local, para construir acuerdos colectivos que permitan avanzar en la sustitución. Sin embargo la iniciativa ha chocado con desinformaciones acerca del área real sembrada de coca, las dificultades presupuestales del Estado –no hay certeza sobre los apoyos de mediano plazo– y la presión de Estados Unidos para que se vuelva a la erradicación forzosa, en lo posible vía fumigación.

REINCORPORACIÓN DE ANTIGUOS COMBATIENTES

Más del 90 % de los miembros de las Farc se concentró en las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) e hizo su proceso de identificación física y del armamento; después procedió a la dejación de este en manos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, esto a pesar del retraso en la construcción y adecuación de tales zonas.

El mecanismo del CNR previsto en el Acuerdo implica que la política al respecto ya no se decide solo desde el Gobierno, sino que es producto del diálogo entre las dos partes. La idea es que sea descentralizada y que su funcionamiento sea coordinado por medio de los consejos territoriales de reincorporación (CTR).

Hasta ahora existen tres insumos esenciales para la construcción de la política territorial de reincorporación: el censo socioeconómico –adelantado por la Universidad Nacional de Colombia (UN)–; el censo en

salud que establece la situación actual de las personas que están en los espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR); y el censo de alfabetización (adelantado por el Consejo Noruego para Refugiados). A finales del presente mes estarían listos los planes territoriales de reincorporación de los excombatientes.

Así mismo, como parte de la reincorporación política se legalizó el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc).

GARANTÍAS PARA LA SEGURIDAD

Con más de 50 líderes sociales asesinados, además de miembros de las Farc indultados o que viven en las antiguas ZVTN, este tema no muestra un progreso favorable. Es necesario que se cumplan los programas de protección integral tanto para las comunidades y los territorios como para los integrantes del nuevo

partido político, pero es especialmente necesario que se envíe un claro mensaje a la sociedad colombiana para que empiece a percibir a los antiguos combatientes como ciudadanos de pleno derecho.

RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Con respecto a este apartado, es importante mencionar las debilidades técnicas y administrativas tanto nacionales como de las entidades territoriales, las cuales se constituyen en una gran barrera para el proceso de implementación territorial de los compromisos del Acuerdo.

Es necesario que los diversos sectores sociales trabajen en la apropiación del Acuerdo, y para ello se requiere de la “voluntad política” de los gobernantes y de los encargados de alinear las políticas públicas con los acuerdos.

También es importante controlar los territorios, lo que significa que en estos se construya Estado con el apoyo de las sociedades territoriales; dar repuesta pronta a este reto es fundamental para garantizar que la implementación del Acuerdo tenga un desarrollo adecuado, y así frenar la generación o expansión de otras modalidades delincuenciales.

¹Este texto está constituido por reflexiones a propósito del primer año de la firma del Acuerdo del Teatro Colón. Instancias como el Instituto Kroc –de la Universidad norteamericana de Notre Dame–, encargado de hacer un seguimiento formal de la implementación, acaba de presentar su Informe Oficial.

PALABRAS CLAVE: Acuerdo Final de Paz, Jurisdicción Especial para la Paz, implementación acuerdos. Consúltelas en www.unperiodico.unal.edu.co