

Los Acuerdos de Paz en la Paz Total

- Notas sobre tierras y punto 4 sobre drogas y cultivos de uso ilícito -

Sesión de debate de control político en el Senado de la República sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Ponencia presentada por Camilo González Posso, presidente de INDEPAZ, exministro de Estado.

Bogotá D.C. 18 de abril de 2023

Agradezco al Senador Iván Cepeda y demás convocantes a esta Sesión de Control Político sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP) suscrito en 2016 entre el Estado Colombiano y las FARC-EP.

En esta intervención quiero unirme a las voces que reclaman coherencia en la inclusión de la implementación integral del AFP en todas las políticas del Gobierno del Cambio y en concepción y mecanismos de la Paz Total. Hago algunas observaciones sobre el déficit que deja el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo en materia de tierras. También me voy a referir a la urgencia de contar con formulaciones e instrumentos de política pública que le den un impulso extraordinario a la implementación del punto 4 del AFP Sobre las drogas y sustitución de cultivos de uso ilícito en lugar de abandonar o cerrar el Programa Nacional Integral de Sustitución.

1. Paz total y AFP

El presidente Gustavo Petro y muchos voceros del gobierno han señalado que la implementación efectiva del AFP es un eje clave de la política de Paz Total y así se establece en la Ley 2272 de 2022:

Es cierto que no se puede pretender avanzar en conversaciones de paz con grupos armados persistentes, como el ELN y algunas agrupaciones post AFP si el Estado y los gobiernos incumplen o se muestran incapaces de hacer realidad las reformas sociales,

políticas y de justicia transicional que se convirtieron en deber constitucional, para el ordenamiento legal y de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios del Estado.

Pero no se trata simplemente de dar un mensaje a la sociedad y a la contraparte en mesas de conversación, sino que los contenidos de los acuerdos y su aplicación integral corresponden a necesidades que deben tener respuesta con transformaciones de ampliación de la democracia y que signifiquen bienestar para la sociedad. Entre los temas se encuentra la Reforma Rural Integral, reforma política, ampliación de la democracia participativa, garantía efectiva de derechos a las víctimas, a las mujeres y pueblos étnicos. Se incluye por supuesto la justicia transicional, la reincorporación de excombatientes firmantes de la paz, las garantías de seguridad para la política y la construcción de la paz y la respuesta a temas clave de ordenamiento territorial y ambiental, a la problemática de las drogas y cultivos de uso ilícito.

En la mencionada Ley 2272/2022 se reafirmó la política de paz como una política de Estado, como se indica en el artículo 2 al definir Paz Total:

(...) La política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar, así como a los procesos de paz en curso y los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. En tal sentido, cumpliendo con los requisitos constitucionales vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a su implementación y cumplimiento. (...)

De la misma manera se entiende la Paz Total como plena garantía de disfrute y de los derechos humanos en un “orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de la naturaleza y de los derechos y libertades de las personas” (art. 3 L.2272/2022). Más aún, esa ley afirma que “La paz total como política de Estado deberá comprender la paz con la naturaleza. Los acuerdos de paz o términos de sometimiento a la justicia podrán contener, como medida de reparación, la reconciliación con la naturaleza” (Art.18).

Esta definición amplia de la Paz Total incluye la implementación de los acuerdos firmados y la búsqueda de nuevos que lleven a soluciones negociadas con grupos armados rebeldes persistentes, pero abarca mucho más que lo que se defina en pactos con armados. Por eso el logro de la Paz Total, o de la Paz Grande como la denomina la Comisión de la Verdad, requiere transformaciones de fondo que deben ser promovidas en una gran Acuerdo Nacional que le de sustento a un real Estado Social de Derecho, con democracia participativa y un orden justo democrático, pacífico, de convivencia, paz y buen vivir.

El PND se incluyen más de 75 referencias al AFP y se incluye la Paz Total como el primer eje transversal. En el artículo 4 se dice:

ARTÍCULO 4°. EJES TRANSVERSALES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

- 1. Paz total. Entendida como una apuesta participativa, amplia, incluyente e integral para el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; con estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Esto implica que el centro de todas las decisiones de política pública sea la vida digna, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos. Busca transformar los territorios, superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza. Este eje tendrá presente los enfoques de derechos de género, cultural y territorial.*

Lo lógico sería que esa definición de Paz Total en el PND incluya expresamente al AFP tal como lo hace la Ley 22732/2022. No puede perderse de vista que la mencionada ley establece que,

Las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al cumplimiento de los acuerdos de paz pactados y el logro de la paz, así como el desarrollo social y económico equitativo, la protección de la naturaleza y la integración de las regiones, en especial, los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, a través de la promoción de su integración e inclusión. (...).

El Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Locales tendrán un capítulo denominado "Proyectos, políticas y programas para la construcción de paz".

2. Cumplir con el Plan Marco de Implementación – el caso de la Reforma Rural Integral (RRI)

Hay gran preocupación por los recursos asignados para la implementación del AFP y por su distribución en cada uno de los puntos.

A pesar de que 83% del total de \$50,4 Billones de pesos se destina a la Reforma Rural Integral, la compra de tierras queda completamente desfinanciada. La mitad del total asignado a la RRI se destina a la educación rural y no aparecen los recursos para cumplir la meta de entregar materialmente 3 millones de hectáreas a los campesinos y pueblos étnicos sin tierra. Teniendo en cuenta la no implementación de este punto y que el plazo final va hasta 2030, la meta en el actual gobierno no podría ser inferior a la entrega de 1,5 millones de hectáreas. En la Tabla 2 se observa que no hay una partida para la compra de tierras y los proyectos productivos que deben acompañarla. Además de los planes sectoriales rurales los recursos ascienden a 6,7 billones de los cuales para la entrega efectiva de tierras se podría destinar en el mejor de los casos la mitad.

Con la tierra disponible en manos del Estado y compra de nuevos predios, en el mejor de los casos se podría llegar al 30% de la meta ideal del cuatrienio. ¿Las cuentas de la ministra de agricultura no se incluyen en la tabla de implementación del AFP?

Otro tema poco visible en el proyecto de PND es el de la restitución de tierras a las personas, familias y pueblos étnicos desposeídos violentamente. Restitución de patrimonio que tuvieron que abandonar por desplazamiento forzado que solo en tierras supera 12 millones de hectáreas. De ese conjunto en documentos del gobierno pasado y en el informe de la CEV solo se habla de 2 millones de hectáreas despojadas. Este componente de la entrega de tierras merece un tratamiento especial y puede tener un alcance mayor que la compra de tierras. Según la Unidad de restitución de Tierras están identificados procesos de restitución a pueblos étnicos por más de 6 millones de hectáreas y cerca de 2 millones de hectáreas a campesinos pobres. En el PND se ha incluido la posibilidad de una vía administrativa para agilizar estos procesos.

Por otro lado, se requieren recursos suficientes para financiar los Planes de Acción para la Transformación Territorial – PATR, que son resultado de las consultas sobre Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y de los Diálogos Sociales Vinculantes que reunieron a más de 250.000 personas en el segundo semestre de 2022. Lo signado en este ítem en el PND es otra cifra con déficit.

Punto del Acuerdo Recursos	Monto (Millones)	Porcentaje
1. Reforma Rural Integral	\$ 41,697,855.00	83%
2. Participación política	\$ 389,729.00	1%
3. Fin del conflicto	\$ 1,553,342.00	3%
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	\$ 1,467,874.00	3%
5. Víctimas	\$ 1,664,797.00	3%
6. Implementación	\$ 369,892.00	1%
Transversal a las transformaciones	\$ 3,300,370.00	7%
Total general	\$ 50,443,859.00	100%

Puntos del Acuerdo de Paz	Recursos (millones de \$ col)	% del total del presupuesto de paz	% del presupuesto por punto del acuerdo
1. Reforma Rural Integral	\$ 41,697,855.00	82.7%	100%
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	\$ 1,708,218.00	3.4%	4.1%
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	\$ 5,049,942.00	10.0%	12.1%
1.3. Desarrollo social: salud	\$ 5,306,223.00	10.5%	12.7%
1.4. Desarrollo social: educación rural	\$ 20,946,191.00	41.5%	50.2%
1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable	\$ 3,194,062.00	6.3%	7.7%
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	\$ 3,975,485.00	7.9%	9.5%
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	\$ 383,779.00	0.8%	0.9%
1.99. Iniciativas PATR (sin indicadores PMI)	\$ 1,133,955.00	2.2%	2.7%
4. Solución al problema de las drogas	\$ 1,467,874.00	2.9%	100%
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	\$ 1,457,976.00	2.9%	99.3%
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	\$ 9,349.00	0.0%	0.6%

4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	\$ 549.00	0.0x%	0.0x%
Total General	\$ 50,443,859.00		

3. Solución al problema de las drogas

El punto 4 del AFP relativo al problema de las drogas y a los cultivos de uso ilícito está estrechamente relacionado con la Reforma Rural Integral. A seis años de la firma de ese Acuerdo se tiene una ampliación de la producción y consumo de sustancias psicoactivas prohibidas y un aumento del 300% en el lavado de activos, si lo correlacionamos con el incremento en la exportación de cocaína y la tasa de retorno a los circuitos nacionales. Hoy son más de 500.000 las familias rurales que dependen directa o indirectamente de la economía de la coca y de la reproducción del narcotráfico. Mafias narcotraficantes, carteles y empresarios que se lucran del negocio transnacional, son los que se quedan con la mayor tajada, mientras los cultivadores en pequeñas parcelas se mantienen en una trampa de pobreza y de sometimiento. En toda la cadena, que se sostiene por la violencia y la corrupción, el eslabón mayor sigue siendo el circuito financiero internacional que tiene su cabeza en los países ricos de alto consumo y sus brazos en el crimen transnacional.

Con una visión de conjunto del problema de las drogas, y la plena conciencia de su origen en el prohibicionismo y en el abuso en los países consumidores, en el AFP se incluyó una política enfocada en la defensa de los derechos humanos, del derecho a la salud y desde la corresponsabilidad de los Estados. En cuanto a la producción de hoja de coca se acogieron en el AFP las orientaciones de misiones de expertos conformadas por gobiernos de Latinoamérica y por la OEA que dan toda la prioridad a la oferta de condiciones para la sustitución de ingresos y de economías tramitadas en concertación con los pequeños productores y no con estrategias de guerra y desposesión.

Desafortunadamente en Colombia, entre 2018 y 2022, se desconoció el AFP en muchos aspectos y en especial en este de las drogas y cultivos imponiéndose la estrategia de guerra y de defensa militar de la seguridad nacional.

Para retomar la senda definida en el punto 4. se requieren reformulaciones de planes en los tres puntos que considera el AFP en esta materia y su vinculación tanto a la RRI como a la política de garantías de seguridad y desmantelamiento de estructuras macrocriminales, incluidas las narcoparamilitares.

En el proyecto del PND se incluyen algunos artículos que buscan reforzar los planes de sustitución de cultivos ilícitos reubicando esa problemática en una estrategia de sustitución de economías y de ingresos.

En el artículo 10 del proyecto del PND se establece que “la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, o quien haga sus veces, desarrollará programas de reconversión productiva e industrialización colectiva en los territorios con presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana”. Se indica además que “estos programas se formularán y ejecutarán en el marco de la política de paz total y de manera articulada con los lineamientos de la nueva política de drogas” (...). Es importante agregar que esa reconversión productiva e industrialización se hará también en los marcos de lo definido en el AFP, articulado con los puntos 4, 1, 2, 3 y 5.

No es adecuado que se dé la orientación de “cerrar” los PNIS para indicar que se pagarán las deudas del Plan de Acción Inmediata y se le dará importancia a la estrategia de industrialización rural, ya contemplada en la política de Reforma Rural Integral y susceptible de mejorar. Tampoco es conveniente confundir el Plan de Atención Inmediata (PAI) que se concretó con la firma de casi 100.000 contratos de sustitución voluntaria, con los Planes Integrales de Desarrollo Municipal y Sustitución, ni con los Planes Nacionales de Sustitución que deben entenderse en armonía con los Planes de Desarrollo Territorial y la Reforma Rural Integral.

Es urgente que ese articulado que se incluye en el PND se explique en un documento de política sobre drogas y sustitución de economías ilícitas, que mantenga el espíritu del AFP e incorpore nuevos aportes. Los procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado, aportarán los elementos clave para la reformulación de políticas sobre economías ilícitas en territorios colectivos étnicos. Lo mismo puede decirse de la territorialidad campesina definida con el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos.

Los recursos para el PNIS están en el presupuesto plurianual que forma parte del proyecto del PND 2022 – 2026, pero parece que la suma incluida solo corresponde al pago de la deuda de los contratos de “sustitución voluntaria” del primer Plan de Atención Inmediata. Esa deuda está alrededor de un billón de pesos y se ha estimado que para poner en marcha los programas de reconversión de economías ilícitas y de industrialización en las subregiones cocaleras y de la marihuana se necesitan 6 billones hasta 2026. Voceros del gobierno han manifestado que se asignarán esos recursos pero aún no se incorporan al presupuesto plurianual.

No hay correspondencia entre los análisis sobre el problema de las drogas y lo que se encuentra presupuestado o enunciado en el PND. Los recursos para enfrentar el abuso en el consumo de sustancias psicoactivas deben incluir partidas de salud, educación y de seguridad ciudadana. Tal vez por ello en el ítem de Prevención de consumo y salud pública solo se asignan \$9.345 millones de pesos para cuatro años. Igual consideración puede hacerse con respecto a la baja asignación para la persecución al narcotráfico y lavado de activos que debe entenderse en una suma con recursos de Justicia y Defensa.

4. En conclusión

- a. Se necesita ubicar expresamente la implementación del Acuerdo Final de Paz (2016) en las definiciones de Paz Total en todos los documentos de política pública y en particular en el PND 2022 – 2026.
- b. La Reforma Rural Integral y como parte de ella la reforma agraria necesita solucionar el déficit para la distribución de tierra, incluyendo los proyectos productivos micro, macro y el capítulo étnico.
- c. La restitución de tierras con un procedimiento ágil administrativo puede ser una revolución agraria en Colombia y en defensa de la territorialidad colectiva.
- d. Se requiere un documento de política sobre drogas y sustitución de cultivos y economías ilícitas, basado en el punto 4 del AFP, en las elaboraciones y normas de la Paz Total y en los avances nacionales e internacionales para la nueva política.
- e. Los artículos 10, 11 y 12 del proyecto de PND pueden ajustarse incluyendo la referencia al punto 4 del AFP, a la necesidad de ofrecer una nueva etapa a los

100.000 familias que firmaron contratos de sustitución en 2017 y que pueden ser parte de la estrategia de reconversión e industrialización de economías y territorios.

- f. Definir de manera concertada con los pueblos étnicos los planes del cuatrienio para las políticas sobre drogas y sustitución de economías ilícitas en sus territorios. Acelerar la implementación de esos nuevos planes, colectivos y familiares, en convenios con las autoridades étnicas.
- g. Avanzar en la regulación del uso adulto de cannabis recreativo y en la regulación de la cadena en todos sus eslabones.
- h. Aprobar las normas de tratamiento penal diferencial al pequeño productor no industrial de coca, promoviendo la separación de la producción de pasta básica de cocaína, de la cocaína y de la subordinación a las mafias del narcotráfico.
- i. Inclusión del tema del narcotráfico y de la reconversión de economías ilegales en la agenda de conversaciones con grupos armados.
- j. Incluir las estrategias anti drogas en la política pública de garantías de seguridad y desmantelamiento de conductas y estructuras criminales que atentan contra la paz.
- k. Realizar la Conferencia internacional hacia una nueva política de drogas y las iniciativas para redefinir estrategias.