

CONSTRUIR UNA PAZ SOSTENIBLE

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES
DESDE EL SECTOR EMPRESARIAL



ANTECEDENTES

Desde el inicio del proceso de negociación que el Gobierno Nacional comenzó para finalizar el conflicto con las FARC, la Asociación Nacional de Industriales – ANDI y la Fundación para el Progreso de Antioquia y de Antioquia por Colombia – PROANTIOQUIA, comprendieron dicho esfuerzo como parte de la búsqueda del bien superior de la paz. Finalizar el conflicto que ha azotado por más de cincuenta años a Colombia es una condición necesaria para construir un mejor país; pero insuficiente para construir una paz sostenible.

El fortalecimiento del Estado, la coordinación de las agendas de gobierno territoriales, la promoción de la participación ciudadana, la transparencia pública y la competitividad, entre muchos otros temas, son asuntos que no necesariamente pasan por La Habana pero que, en el marco de los acuerdos para finalizar el conflicto, resurgen como una oportunidad para construir en los territorios condiciones para que éste no se repita.

Como organizaciones de la sociedad civil y entendiendo que se trata de un asunto que a todos nos compromete, a medida que se fue desarrollando la agenda de negociación, se hizo evidente la necesidad de mantener un análisis permanente y continuo de las implicaciones de los acuerdos para el país.

Por esta razón, desde el 2015 la ANDI y PROANTIOQUIA, con el acompañamiento académico de la Universidad EAFIT, emprendimos la tarea de generar un seguimiento de los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las FARC. Seguimiento en aras de aportar positiva y constructivamente al proceso mismo y a su implementación.

INTRODUCCIÓN

Las discusiones sobre la reforma rural transformadora, la solución al problema de las drogas, el fortalecimiento de la participación política, y un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición; son un reconocimiento de la ausencia histórica del Estado en muchos de los ámbitos de la sociedad. Pero son también una ventana de oportunidad para vincular e incluir a aquellos que, como las FARC, no han reconocido la legitimidad del Estado, y que a partir del proceso de negociación, esperamos jueguen bajo las reglas de la legalidad, en el marco del Estado Social de Derecho que rige nuestro país.

Por tal motivo, y conscientes de las necesidades y urgencias propias del proceso de negociación, desde la ANDI y PROANTIOQUIA se han construido una serie de documentos técnicos y de recomendaciones sobre los acuerdos, las oportunidades, pero también las incertidumbres que los rodean. Fruto de este trabajo, se han enviado cinco comunicaciones al Equipo Negociador de La Habana en los meses de abril, octubre y diciembre de 2015, así como en febrero y marzo de 2016. El propósito de estas comunicaciones ha sido aportar al proceso, enfatizando en temas críticos para lograr un buen acuerdo- sabiendo que no hay acuerdos perfectos-, así como elevar alertas y recomendaciones para su implementación.

En complemento, y por invitación del Gobierno Nacional, un grupo destacado de empresarios estuvo en La Habana compartiendo sus preocupaciones basadas en este mismo ejercicio sobre el proceso y, al mismo tiempo, manifestando sus límites, expectativas y aportes a la construcción de una sociedad en paz, así como las necesarias y claras responsabilidades de la guerrilla al respecto.

Si bien se ha avanzado en algunos de los puntos e interrogantes manifestados, con la urgencia propia de la finalización del proceso, consideramos que la mayor responsabilidad que nos convoca en este momento histórico es socializar algunos de los análisis adelantados hasta ahora, como parte de la pedagogía necesaria para que los colombianos (el Gobierno, la sociedad civil e incluso las FARC) entendamos los retos que debemos enfrentar juntos, justo ahora que estamos en la recta final de las negociaciones.

RECOMENDACIONES

Para construir a nivel territorial las aspiraciones y deseos que están plasmados en La Habana, como sociedad debemos tener claros los principios y compromisos de lo que significa construir la paz. Y si bien parte de este anhelo se está jugando parcialmente en el proceso entre el Gobierno y las FARC, es necesario avanzar en nuevas formas de relacionamiento multisectorial que permitan plasmar un ideario de desarrollo sostenible. Por ello, nos permitimos compartir los aspectos que consideramos esenciales y las recomendaciones que deben orientar el mejor proceso de transición posible de La Habana a la construcción de una sociedad en paz:

1. De cara al final del proceso de negociación, hay pendientes y temas críticos que pueden hacer inviable su implementación. Por ello se requiere acompañar al Gobierno Nacional en la definición más pertinente sobre estos temas.

Dentro del ejercicio de seguimiento realizado hemos identificado 15 pendientes de orden crítico para las negociaciones, los cuales compartimos a los Comisionados en la Habana en comunicación del mes de marzo del presente año.

Estos pendientes, en algunos casos, implican órdenes de magnitud que pueden hacer inviables los acuerdos, por lo que pensando en una implementación seria y estratégica, es necesario acompañar al Gobierno Nacional en la definición más pertinente y coherente sobre los mismos. Consideramos entonces como pendientes críticos y prioritarios los siguientes:

- El sistema general de información catastral, cuya financiación y ejecución debe realizarse en el menor tiempo posible, y que permitiría el avance de pendientes como el Fondo de tierras, los montos para subsidios y créditos para compra, la estrategia de formalización masiva y la restitución. Si bien el Gobierno Nacional está adelantando la licitación para llevar a cabo este proceso, será necesario agilizarlo y mantenerlo bajo parámetros de transparencia y eficacia.
- La conformación y dotación del Fondo de Tierras contemplado como parte de la Reforma Rural Transformadora: ¿cuántas hectáreas? ¿para cuántas familias campesinas? ¿en dónde? Si bien parte de estos interrogantes se surtirán con el sistema catastral, deben existir límites razonables fiscal y socialmente para dirimir estas cuestiones.
- La política y los planes de lucha contra la corrupción, que están vagamente expresados en los acuerdos pero que son cruciales para la eficacia del proceso y la confianza en el mismo, y que permitirían que pendientes como las garantías para la oposición, el control ciudadano y la transparencia electoral, así como el control a lavado de activos, avancen de forma más decidida.
- La aplicación de un Plan Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, acorde con las necesidades del territorio, pertinente con las capacidades del mismo, y que sea una estrategia sostenible para generar oportunidades de ingresos y acceso a mercados a las familias campesinas involucradas en el negocio de la coca.

- La selección de los miembros de la Comisión de la Verdad y del Tribunal para la Paz que serán, de alguna forma, garantes de los principios de reconciliación en el país, de la no repetición del conflicto y del reconocimiento de las víctimas.

- La definición sobre el diseño institucional para la implementación de los acuerdos, bajo criterios de unidad administrativa, capacidad ejecutiva, eficacia y transparencia.

2. La construcción de una sociedad en paz requiere que los actores del conflicto armado renuncien al uso de las armas para defender sus ideales y que la arena política esté libre del uso de dineros provenientes de actividades ilícitas.

El país está viviendo un ambiente de ánimos exacerbados producto del proceso de negociación. Es de esperar que como fruto de ese proceso, surjan movimientos políticos que enarbolando los ideales de las FARC participen en la discusión electoral. Por ello, es fundamental que para construir la paz, las FARC sean conscientes de que la sociedad civil no aceptará su participación política basada en el uso o la tenencia de armas. Por esta misma razón, es esencial que el Gobierno Nacional en el trayecto final de las negociaciones, continúe insistiendo en este principio como base para el éxito de las mismas.

De igual manera, así como sería inaceptable una paz armada, sería igualmente grave que la participación de estos movimientos políticos se hiciera con dineros provenientes de actividades ilícitas. Por tal motivo, se requiere del compromiso explícito y acciones consecuentes de las FARC de renunciar a participar en cualquiera de estas actividades, y además, reforzar y acompañar el trabajo de las autoridades nacionales para atacarlas y continuar la labor de dismantelar las actividades ilícitas en todo el territorio nacional. Es crucial mantener y apoyar una labor permanente de seguimiento, lucha frontal, incautación y dismantelamiento de las bandas criminales y, en general, de las múltiples economías criminales que siguen alimentando el conflicto.

Como quiera que el propósito final de la finalización del conflicto, es que las FARC se conviertan en un actor político más, las realidades del país implican que de la mano de lo anterior se desarrolle una lucha más efectiva contra la corrupción, así como un control estricto a la financiación de campañas electorales. Hoy más que nunca, el Estado debe garantizar la transparencia en la financiación de las campañas políticas de cualquier movimiento o partido, y al mismo tiempo proteger a sus integrantes en el ejercicio de participación electoral.

En esta tarea, es ineludible contar con el compromiso y coordinación efectiva, del Consejo Nacional Electoral, los Organismos de Control, el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación, para garantizar que la arena electoral esté verdaderamente desprovista de las prácticas que estos acuerdos pretenden erradicar.

3. La búsqueda de la paz no debe menoscabar el derecho y las garantías que tienen las víctimas a conocer la verdad, a la aplicación de la justicia, a la reparación de los delitos que se cometieron durante el conflicto, y a la no repetición del mismo.

La implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, supondrá un verdadero reto para el entorno institucional del país que, en el campo de la justicia, tiene grandes problemas de confiabilidad y legitimidad ciudadana. Por tal motivo, para cumplir el sueño de construir una sociedad en paz, deben existir plenas garantías para que el Sistema cumpla fielmente su función. Para ello, requerimos que el Tribunal Especial para la Paz cuente con Magistrados que sean la máxima expresión de independencia, idoneidad, competencia, transparencia y coherencia.

Además, que las tareas concernientes a la construcción de la Verdad del conflicto no estén encaminadas a igualar a aquellos que han hecho parte activa del conflicto como las FARC, a actores de la sociedad civil que han sufrido las consecuencias de sus acciones.

Igualar a los combatientes y a los civiles, propiciar conflictos de interpretación e incentivar sindicaciones temerarias –como ha ocurrido en muchos casos del pasado reciente– son cosas que la sociedad colombiana debe evitar a toda costa.

De cara a lo anterior, es de esperar que la labor del Ministerio de Justicia esté encaminada a crear condiciones para blindar el Sistema, y en general, para asegurar por todos los medios posibles, que la Justicia en Colombia sea un garante de la paz, y que no se convierta en un nuevo escenario de confrontación y de conflicto. Sería razonable entonces que, a la par de la conformación del Sistema fruto de los acuerdos, se avance contundentemente en el fortalecimiento de la justicia ordinaria, en la disminución de la impunidad, y en general en que el ciudadano vuelva a creer en la justicia como la garante de sus derechos. Mostrar claramente a los ciudadanos esas rutas de acción pública, solo traerá beneficios de legitimidad al Estado.

4. La lucha contra el narcotráfico en toda su cadena debe ser prioridad de las Fuerzas Armadas. En el núcleo del negocio de la coca, se juega gran parte del proceso de implementación de la reforma rural y la seguridad ciudadana.

Por diversos factores, el país ha visto crecer hasta el triple el área sembrada de cultivos ilícitos y existen indicios verosímiles de que las empresas criminales de producción y tráfico de narcóticos han incrementado sustancialmente sus ganancias en los últimos años. Es un consenso nacional –se dice también en los acuerdos– que el tráfico de drogas ha alimentado el conflicto armado y a los agentes del crimen organizado. Lo anterior, supone un punto de quiebre en la confianza en el proceso, dado que no es aceptable que mientras se está negociando el fin y la solución al problema de las drogas, se esté aumentando el área sembrada en territorios donde históricamente han estado las FARC.

El Gobierno nacional debe garantizar, de forma preventiva, que los recursos de la droga no lleguen a los grupos armados al margen de la ley, principal factor de inseguridad en el país y amenaza real para la implementación de los acuerdos. Por consiguiente, deben apoyarse los esfuerzos en reprimir las bandas criminales. Incluir a los campesinos en las instituciones del Estado y del desarrollo económico, no será posible en el ambiente que han creado dichas bandas y sus alianzas.

Asimismo, al contar con una institucionalidad pública en cabeza de la Dirección para la Atención Integral de la Lucha contra las Drogas, se espera que de forma proactiva se diseñe y socialice el Plan Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. La realidad del crecimiento de las hectáreas sembradas, así como la mayor producción, necesita planes contundentes que impidan que el narcotráfico y la coca sigan alimentando el conflicto.

5. En aras de transformar la realidad rural de nuestro país, no podemos promover una política de subsidios permanentes. Por el contrario, requerimos que la economía familiar y campesina se acompañen de la agroindustria.

El desigual acceso a los activos que permiten desarrollar una actividad productiva sostenible, ha sido uno de los combustibles que ha alimentado el conflicto y ha perpetuado condiciones de exclusión de miles de familias campesinas, propiciando ambientes para actividades de cultivos ilícitos. Como está consagrado en el primer punto de los acuerdos del Gobierno Nacional con las FARC, es fundamental superar estas condiciones de atraso para incluir a estas familias en circuitos productivos a nivel territorial.

Sin embargo, esa imperiosa necesidad no puede estar basada ni en políticas expropiativas, ni en subsidios agrícolas permanentes, ni en cultivos o políticas agrarias insostenibles.

La economía campesina familiar y comunitaria debe estar acompañada de incentivos para que la agroindustria desarrolle modelos de inclusión productiva sostenible, orientados a mercados y que permitan generar ingresos y oportunidades. Sin estas condiciones, estaremos enfrentando una oportunidad perdida para transformar verdaderamente el ámbito rural de nuestro país. Adicionalmente, y en coherencia con el punto anterior, se requiere que el Plan de Sustitución de Cultivos esté basado no sólo en la necesidad de sustituirlos, sino en el desarrollo de actividades productivas competitivas y con valor agregado.

El país ha hecho esfuerzos en contar con información y diagnósticos pertinentes de la situación del mundo rural, como el Censo Nacional Agropecuario y la Misión para la Transformación del Campo. Sin embargo, no es visible aún cómo se convertirá esta información en herramientas técnicas para la toma de decisiones en aras de verdaderamente transformar el campo. Esta tarea no debería esperar a la finalización de las negociaciones, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con la nueva institucionalidad con la que cuenta el país para este tema¹, debería hacer explícita la estrategia y el plan con el que se transformará el campo y que será prenda de garantía para la no repetición del conflicto.

6. El diseño de la institucionalidad, así como de los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación y la financiación de los acuerdos de La Habana, son temas tan crítico como la negociación misma.

Fruto del proceso y los acuerdos de La Habana, la sociedad y el Estado colombiano enfrentarán un doble reto: por un lado, generar confianza a partir de la implementación, de que el conflicto no se repetirá y que lo acordado se llevará a cabo; por otro lado, mantener un escenario macroeconómico estable que permita, dentro de los límites fiscales del país, cumplir con lo acordado.

Lo anterior implica que el Gobierno Nacional debe generar una institucionalidad pertinente, con capacidad de gestión, articulación y coordinación, con el propósito de implementar los acuerdos. El Ministerio Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, debe ser la entidad que coordine todos los esfuerzos de atención e implementación que llevará a cabo el Gobierno Nacional, la Sociedad Civil y las propias FARC en función de cumplir con los acuerdos. La coordinación, articulación de la política, la estrategia de implementación y las ejecuciones dentro del Estado y de éste con los privados, deben ser funciones de dicha entidad. Por tal motivo, es preocupante que hasta ahora no sea visible el proceso de desarrollo y fortalecimiento en todo nivel de dicho ente. El país tiene lecciones de experiencias pasadas que deben ser reaprendidas frente a este nuevo reto.

Igualmente, en aras de construir la paz de forma sostenible, las FARC, el Gobierno Nacional y la sociedad deben ser conscientes de las limitaciones fiscales que enfrenta el país. Gran parte de los acuerdos de La Habana suponen erogaciones que pueden, incluso, minar la estabilidad macroeconómica del país. El espacio fiscal para financiar el post-conflicto es reducido. La confluencia de la reforma tributaria, con la gradualidad del desmonte de impuestos transitorios, abrirá una pequeña ventana fiscal en los próximos dos años, que podría ser aprovechada para atender la implementación de los acuerdos, pero para que ello ocurra el gasto deberá privilegiar acciones que fortalezcan el crecimiento y el desarrollo económico, y no medidas asistencialistas que no resultan sostenibles.

Una parte importante del esfuerzo deberá concentrarse en la reasignación del gasto público, de forma tal que la combinación de los efectos positivos del crecimiento económico adicional con una reasignación adecuada del gasto, permitan mantener incólume el principio del manejo prudente de las finanzas públicas.

Por ello, es menester que como parte de la implementación de los acuerdos se construya un cronograma viable, pertinente, que responda a estas limitaciones y que permita a través de victorias tempranas,

1. La Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia para la Renovación del Territorio, el Consejo Superior de Uso del Suelo, el Consejo Superior de Restitución de Tierras, la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura, y el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

generar confianza en el proceso. Si se generan expectativas muy altas en la población que no son respondidas de forma adecuada, será muy difícil llevar al territorio lo acordado en La Habana.

7. La legitimidad final del proceso pasa ineludiblemente por un mecanismo de refrendación. Toda la sociedad colombiana debe tener garantías de participación para expresarse libremente sobre el acuerdo final.

El Gobierno Nacional en cabeza del Señor Presidente recibió un mandato por la paz en su más reciente elección. Sin embargo, este hecho no puede ignorar la necesaria refrendación de los acuerdos de La Habana por parte de la sociedad colombiana. La construcción de una sociedad en paz tiene como primer elemento la libre expresión y participación ciudadana bajo las normas y el juego de la democracia. Por tal razón, independiente del mecanismo, las FARC y el Gobierno deben tener claro que la sociedad colombiana quiere hacer parte del proceso y por tanto el constituyente primario debe ser oído y consultado. Se requiere una participación democrática de aquellos que apoyan el proceso y aquellos que no.

La refrendación política (ratificación ciudadana) deberá ir acompañada de la incorporación de los acuerdos en el ordenamiento jurídico colombiano (refrendación jurídica) que permita la concreción e implementación de esos acuerdos. La ratificación política y jurídica unidas garantizarán la permanencia de los acuerdos en el tiempo.

En ese panorama, como sociedad necesitamos que de forma efectiva se dé la estrategia de pedagogía sobre las implicaciones de los acuerdos, sus beneficios, sus retos y oportunidades, así como sus aspectos críticos. Sólo basado en un ejercicio de construcción pública y transparencia sobre los acuerdos, será posible ganar legitimidad para el proceso. Estamos seguros que este objetivo es compartido por todos.

CONCLUSIÓN

La superación del conflicto armado es trascendental para Colombia y apoyamos el actual proceso de negociaciones con las FARC. Consideramos que la agenda del país debe ser vista de manera amplia e integral en el entendido de que los compromisos del Estado y la sociedad colombiana con las guerrillas, deben ser parte de los temas estratégicos para la democracia, la equidad, el desarrollo, la sostenibilidad y la competitividad del país.

Por ello, la invitación es que es deber de todos rehacer el tejido social y crear una cultura que privilegie el bienestar general, donde el Estado junto con sus instituciones, cumplan sus objetivos a cabalidad y los particulares lo complementen a través de esfuerzos para el beneficio común. Invitamos a los partidos políticos, los movimientos sociales, trabajadores, la academia, los gremios, la guerrilla en tránsito hacia la democracia y todas las instituciones, organizaciones y ciudadanos, a trabajar juntos para construir una sociedad en paz.

Asociación Nacional de Empresarios – ANDI

Fundación para el Progreso de Antioquia
y de Antioquia por Colombia – PROANTIOQUIA.

Mayo de 2016