

EL APRENDIZ DEL EMBRUJO

NUESTRA
LUCHA ES POR
"LA VIDA".



LA ALIANZA
Organización asociada y aliada por una cooperación
para la paz y la democracia en Colombia

EL APRENDIZ DEL EMBRUJO

Balance del primer año de gobierno de Iván Duque

EL APRENDIZ DEL EMBRUJO

Finge la paz, reinventa la
guerra y privatiza lo público

Balance del primer año de gobierno de Iván Duque



EL APRENDIZ DEL EMBRUJO:
Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público.
Balance del primer año de gobierno de Iván Duque

Una publicación de:

- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD)
Calle 54 No. 10 – 81 Cuarto Piso - Bogotá D.C.
plataformaco@gmail.com
- Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU)
Diagonal 40 A No. 14 – 66 Tercer Piso, Bogotá D.C.
coeuropa@coeuropa.org.co
- Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza)
Carrera 15 A Bis No. 45 – 37 Bogotá D.C.
alianza@coljuristas.org

Comité Académico:

- Camilo Castellanos – Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – PCDHDD
- Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla – Corporación Viva la Ciudadanía - PCDHDD
- Soraya Gutiérrez Argüello - Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo - CCEEU
- Alberto Yepes - Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos - CCEEU
- Andreiev Alberto Pinzón Franco - ENDA América Latina - PCDHDD
- Liliana Marcela Vargas Vásquez - Asociación de Trabajo Interdisciplinario - ATI - PCDHDD
- Ana María Rodríguez - Comisión Colombiana de Juristas - ALIANZA
- Juan Bernardo Rosado - Corporación de Investigación y Acción Social - CIASE - PCDHDD

Editor: Hernán Darío Correa

Diseño y diagramación: Andrea Velasco Blel

Impresión: Ediciones Antropos

ISBN:978-958-8592-62-6

Fotos de carátula:

Jesús Abad Colorado

Todas las fotos incluidas en el libro, salvo indicación expresa en contrario, son de Jesús Abad Colorado, a quien los editores agradecen especialmente, así como a Julio César González, Matador, por su aporte con las caricaturas de su autoría. Igualmente a quienes cedieron sus fotografías, cuyo crédito se indica en cada caso.

Esta publicación es de carácter pedagógico. Está autorizada su difusión por cualquier medio siempre y cuando se cite la fuente.

Los contenidos aquí incluidos sólo comprometen la opinión de sus autores/as, y no reflejan necesariamente las posturas de las organizaciones que lo financiaron.

Bogotá, septiembre de 2019

La consumación de la perfidia

La (des) financiación del Acuerdo de Paz

Jairo Estrada Álvarez

Desde el inicio del proceso de implementación del Acuerdo de Paz se ha venido configurando su desfinanciación, causada por lo que denominamos precariedad de *origen* en la definición del monto y en la estructura de asignación y de las fuentes de recursos, y en la morosidad en la ejecución presupuestal. Dicho proceso se ha fortalecido e incrementado por la discrecionalidad en la destinación de los recursos que viene imponiendo el gobierno de Iván Duque Márquez, en evidente desconocimiento de la senda trazada por el Plan Marco de Implementación y las disposiciones regulatorias sobre la materia.

En la fase de implementación temprana del Acuerdo las partes elaboraron conjuntamente el Plan Marco de Implementación –PMI–, y el Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el 29 de junio de 2018 el Documento Conpes 3932 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, el cual señaló contenidos específicos de implementación y proyecciones de los compromisos fiscales en términos de destinación de recursos por capítulos del Acuerdo, así como fuentes de financiación.

■ ■ ■ **Tabla 1. Montos indicativos para la implementación del Acuerdo Final**
(Pesos constantes de 2016)

Punto del Acuerdo	Monto/ Billones de pesos	Participación/ %
Reforma Rural Integral	110,6	85,5
Participación Política	4,3	3,3
Fin del conflicto	1,9	1,5
Solución al problema de drogas ilícitas	8,3	6,4
Víctimas	4,3	3,3
Total	129,4	100

Fuente: Plan Marco de Implementación, *Op. Cit.*, p. 213

Al hacer el promedio aritmético anual entre los años 2017 y 2031, se debería destinar cada año al menos 8,63 billones de pesos de 2016 para la implementación del Acuerdo según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018.

En cuanto a las fuentes de financiación el PMI estableció su composición del siguiente modo:

■ ■ ■ **Tabla 2. Montos indicativos por fuente para la implementación del Acuerdo**

Fuente	Costo Total	% de Participación
Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0%
Sistema General de Participaciones	37,8	29,2%
Sistema General de Regalías	19,7	15,2%
Recursos Propios de Entidades Territoriales	5,5	4,3%
Cooperación Internacional	11,6	8,9%
Privados	8,3	6,4%
TOTAL	129,5	100%

Fuente: DNP-MHCP. Cifras en Billones de pesos de 2016

A ello se agregan los fundamentos normativos del orden constitucional que le dan carácter obligatorio y vinculante al capítulo específico de la implementación dentro del Plan Nacional de Desarrollo. El Acto Legislativo 01 de 2016 estableció: "Artículo Transitorio. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones

ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales".

Más allá de una valoración puntual de la financiación de la implementación es preciso advertir sobre la citada precariedad de origen, que se deriva tanto de los montos asignados como de las fuentes que le dan sustento a los recursos. En ese sentido, si en verdad se pretendiera un proceso exitoso de implementación del Acuerdo de Paz, sería preciso considerar no solo una redefinición sustancial del

compromiso inicial del Estado, 129,5 billones de pesos, que debería entenderse como un piso de financiación inicial, sino una redefinición de las mismas fuentes de financiación, estableciendo un mayor compromiso del gobierno central, el cual tendría como condición cuando menos una flexibilización de la regla fiscal dada la excepcionalidad que implica la implementación de un acuerdo de paz. El estado real de la financiación indica que se está lejos de ese propósito.

De este modo el incumplimiento del Acuerdo de Paz se hace mayor a través de una vía compleja y de difícil comprobación dada su naturaleza aparentemente técnica: el secamiento financiero. Lo cual desnuda la falacia del discurso del actual gobierno acerca de su compromiso con el tema, y muestra que en realidad se está frente a la simulación y a la consumación integral de la perfidia, junto con la reiterada pretensión de producir una redefinición de facto de lo convenido en La Habana a través de una verdadera contra-reforma y de la distorsión de los contenidos originales, impulsados desde el propio Gobierno y por los sectores más retrógrados de la sociedad encabezados por el partido del Centro Democrático.

■ El Plan Nacional de Desarrollo y la tendencia a la consumación de la perfidia

Las distorsiones que al respecto impone el PND se constituyen en un ejemplo más que ilustrativo, sobre la base de la con-

tinuidad y profundización del modelo económico neoliberal que por décadas ha imperado en el país, así como la pretensión de reconducirlo hacia una versión remozada de la política de la “seguridad democrática”.

Aunque en sentido formal en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo se incluyó un acápite sobre inversiones para la paz,¹¹⁹ buscando responder a los reclamos de diversos sectores de la sociedad y de la propia representación de las FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz -Csivi-¹²⁰ todo parece indicar que se trató de una simulación, porque el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz -PPIP- posee dos versiones discordantes. La primera comprende una distribución arbitraria de los recursos de inversión entre los numerosos pactos que lo conforman, sin que sea verificable una relación entre éstos y los puntos del Acuerdo; y en la segunda, la misma inversión es distribuida por puntos del Acuerdo, sin que exista forma de constatar la ruta de correspondencia presupuestal entre éstos y los pactos que conforman el PND; de lo cual puede inferirse que con base en la discrecionalidad gubernamental se puede asistir a una imputación arbitraria de recursos en nombre de la implementación aunque éstos no necesariamente estén destinados para tal propósito. (Ver tablas comparativas 3 y 4 en Anexo final del libro).

¹¹⁹De acuerdo con el monto del PND, para el desarrollo del Acuerdo de Paz se destinaron 37,083 billones de pesos, es decir, 3,38% del total de las inversiones, calculadas en 1.096,1 billones de pesos.

¹²⁰Ver constancia sobre el incumplimiento de la obligación del Gobierno de Iván Duque Márquez respecto de incorporar en el PND un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz, presentada por el componente Farc de la Csivi a esta instancia y a los países garantes de la República de Cuba y del Reino de Noruega, Bogotá, 14 de marzo de 2019.

De lo anterior surge la preocupación acerca de la financiación cierta de la implementación durante el actual cuatrienio presidencial. Salvo que se introduzcan correctivos es evidente que el Gobierno se ha distanciado de las obligaciones derivadas del marco constitucional y legal vigente, así como de lo estipulado en el Documento Conpes citado y en el PMI; y en consecuencia se está acentuando la tendencia

a la consumación de la perfidia. En el mismo sentido debe afirmarse que aun asumiendo la existencia en el PPIP de una destinación de recursos por capítulos del Acuerdo de Paz, su estructura dista significativamente de las necesidades de la implementación en la etapa actual, como se puede apreciar en el recuadro incluido en el anexo al final del libro.¹²¹

Fuentes arbitrarias e inciertas de financiación

Desde el punto de las fuentes de financiación, el PPIP no atiende la estructura porcentual de las fuentes establecidas en el MFMP de 2018, tal y como se observa en la Tabla No. 5.

■ ■ ■ **Tabla 5. Plurianual de Inversiones para la Paz**

PPIP 2019-2022					
Fuente	PPI/PND	%	PPI/MFMP	%	
1-Sistema General de Participaciones	13,0	35.1	13,6	36.8	
2- Presupuesto General del Nación	11,3	30.4	13,3	36.0	
3- Sistema General de Regalías	4,8	12.9	5,2	14.0	
4- Cooperación Internacional	4,1	11.1	3,3	8.9	
5- Recursos Propios - Entidades Territoriales	1,3	3.5	1,2	3.3	
6- Sector Privado	2,5	7.0	0.3	0.9	
Total	37,00	100	37,0	100	

Fuente: Elaboración propia con base en DNP Gobierno de Colombia- DNP. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. Plan Plurianual de Inversiones, Bogotá, 2019, p.35/ MHCP, MFMP, 2018.

¹²¹En esta parte del texto me apoyo en: Csivi-FARC/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político, La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, Bogotá, 2019, pp. 124-130.

En efecto, el PPIP denota el propósito de un menor compromiso del Gobierno en la asignación de recursos para la implementación con cargo al presupuesto general de la nación, estimado en 2 billones pesos para los cuatro años, una diferencia de 5.6 puntos porcentuales. Asimismo, en la contabilidad del DNP se le cargan 600 mil millones de pesos menos al SGP, 400 mil millones de pesos menos al SGR y 100 mil millones de pesos menos a los recursos propios de las entidades territoriales. La diferencia entre la menor destinación de estas fuentes sumadas se espera sea compensada con recursos del sector privado (2,2 billones de pesos) y de la cooperación internacional (800 mil millones de pesos). En ese sentido el riesgo de desfinanciación del PPI para la paz se acentúa, pues en el caso del sector privado se trata de recursos que no son ciertos y constituyen una mera expectativa.

Esta situación resulta más preocupante si se tiene en cuenta que para los años 2018, 2019 y 2020 los recursos más estables que

proviene del SGR resultarán totalmente insuficientes para alcanzar las metas previstas. Basta observar las asignaciones que se otorgaron por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD Paz en el bienio 2017-2018, y las partidas que se prevén para el bienio 2019-2020 de acuerdo con el "Proyecto de Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020". En primer lugar, en el bienio 2017-2018 el OCAD Paz recibió recursos por valor de \$511.000 millones de pesos, lo cual indica una brecha de \$1,8 billones en relación con el promedio anual establecido en el Documento Conpes 3932 de 2018. Por su parte, el proyecto de presupuesto del Sistema General de Participaciones para el bienio 2019-2020 muestra una brecha de \$600.000 millones.

Para la vigencia 2019 no hay información oficial disponible, aunque algunos datos obtenidos por la bancada de oposición se presentan en la Tabla N. 4.¹²²

■ ■ ■ Tabla 6. Presupuesto paz vigencia 2019

PRESUPUESTO PAZ 2019 (MILLONES DE PESOS)	Funcionamiento	Inversión	TOTAL
Unidad Nacional de Protección	158.000		158.000
Ministerio de Hacienda*	1.000.000	1.334.193	2.334.193
Jurisdicción Especial para la Paz	209.308	90.358	299.666
Comisión para el Esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	51.556	32.120	83.676
Unidad de búsqueda de personas desaparecidas	35.155	48.329	83.484
TOTAL	1.454.019	1.505.000	2.959.019

* Bolsa distribuible de acuerdo con priorización en el transcurso de la vigencia 2019.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

¹²²Respuesta del Ministerio de Hacienda a la Bancada de Oposición frente a requerimientos sobre recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz, Bogotá, octubre de 2018.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019¹²³ presentado en junio de este año, se excluyó de la programación presupuestal el acápite de los compromisos gubernamentales con la implementación del Acuerdo de Paz, que se encontraba incorporado en los antedichos marcos fiscales de 2017 y 2018, lo cual genera incertidumbre acerca de su financiación durante los años venideros. Pese a que el Ministerio de Hacienda ha afirmado que “el MFMP 2019 incorpora la financiación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de PAZ, estos recursos están contenidos en los escenarios fiscales de mediano plazo”¹²⁴, pero no hacerlo explícito implica imponer un mayor nivel de discrecionalidad en la configuración de los presupuestos de los recursos y con ello un evidente sometimiento de la financiación a los diseños específicos de la política fiscal. Según el Gobierno, dado el principio de coherencia que rige el proceso del presupuesto, la aprobación del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 conlleva la obligación de disponer 37,1 billones de pesos para la implementación durante el actual cuatrienio presidencial.¹²⁵ Está por verse si el proyecto de presupuesto de 2020, cuyo trámite se hará durante los próximos meses en el Congreso de la República, atiende la obligación de crear el trazador

presupuestal para la construcción de paz, y con ello la posibilidad de identificar los recursos que efectivamente se destinarán para la implementación.



¹²³ Ver, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, Bogotá, junio de 2019

¹²⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Respuestas a las preguntas realizadas por parte del componente FARC de la Csivi ...”, Op. Cit.

¹²⁵ *Ibid.* Al momento de la elaboración del presente documento no se conoce aún el proyecto de presupuesto 2020. Si se atienden las disposiciones emanadas de las Ley 955 de 2019, Art. 220, el PGN 2020 deberá contener un Trazador Presupuestal para la Construcción de Paz, con el cual será posible identificar la apropiación específica de recursos para la implementación.