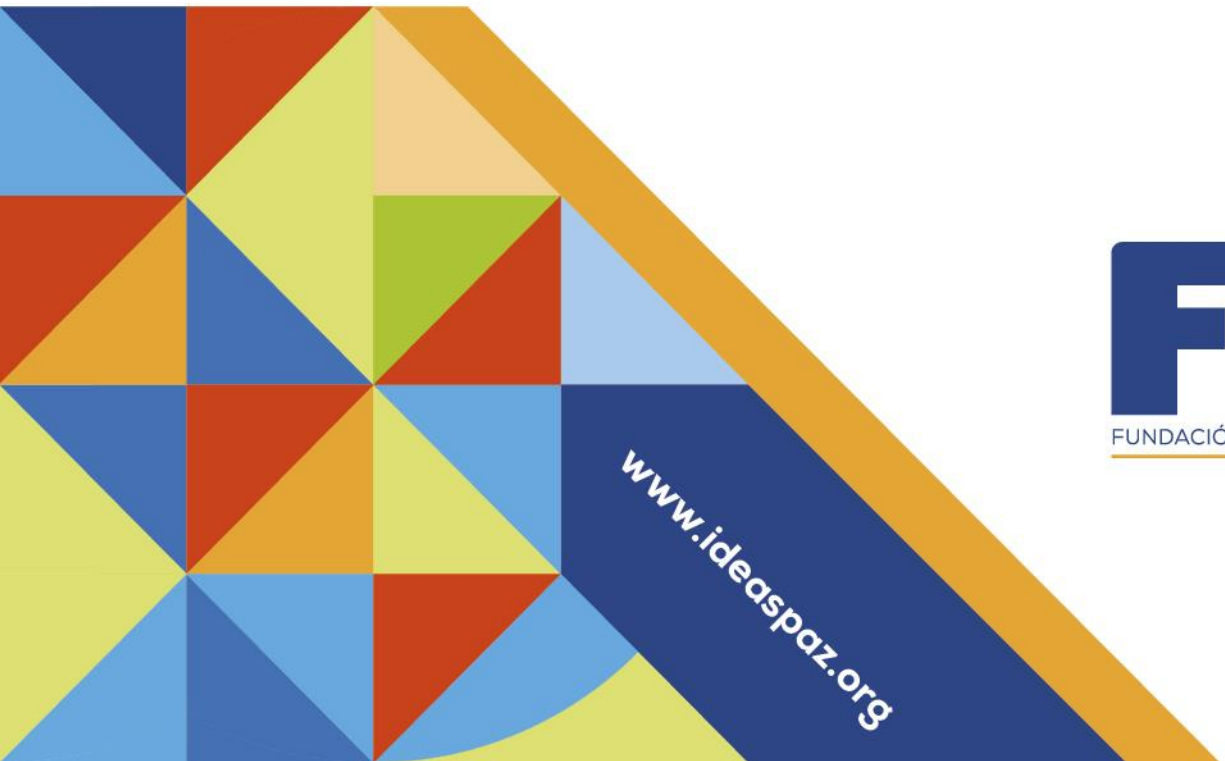
Diciembre 2016

Los intereses empresariales en el nuevo acuerdo de paz

Juan Felipe Sánchez
María Fernanda Vargas
Paola Garzón



FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

La renegociación del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC implicó poner sobre la mesa propuestas de diversos sectores de la sociedad, mayoritariamente ligadas a los que votaron No en el plebiscito, pero también a otros sectores, como los empresarios, quienes de tiempo atrás venían manifestando sus preocupaciones.

La FIP analiza cuáles de esas preocupaciones del sector empresarial fueron tenidas en cuenta en el texto final y las agrupa en tres grandes temas: Justicia Transicional (Jurisdicción Especial para la Paz), financiación del postconflicto y desarrollo rural integral.

Es importante aclarar que, si bien el sector empresarial fijó sus posiciones frente al primer Acuerdo, éstas no fueron de público conocimiento. Sin embargo, la FIP identificó varias de ellas a través de declaraciones de voceros empresariales y de algunas propuestas presentadas por sectores políticos.

¿En la mira de la Jurisdicción Especial para la Paz?

Una de las mayores inquietudes de los empresarios frente al Acuerdo de Cartagena se centraba en las facultades y alcances que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) podía tener sobre terceros civiles, a quienes el Acuerdo define como aquellas personas que, sin formar parte de los grupos armados, contribuyeron de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto armado, categoría que los incluye.

Les preocupaba que a través del concepto de *participación determinante o habitual en la comisión de los crímenes más graves*, se desatara en las regiones una persecución desmedida en contra de las empresas, la cual algunos tildaron de "cacería de brujas". En otras palabras, les inquietaba que, bajo la premisa de financiación a un grupo armado al margen de la ley en el marco del conflicto, se implicara en procesos judiciales a empresas que hubieran sido extorsionadas y forzadas a pagar "vacunas", a lo que se podría sumar la posible aparición de falsas denuncias a cambio de beneficios.

Por esta razón, los empresarios le solicitaron al Gobierno y a las FARC precisar el alcance de la participación de terceros civiles en el marco del conflicto y los posibles beneficios, en materia judicial, para quienes decidieran involucrarse. Para algunos empresarios, el Acuerdo de

Cartagena establecía claramente los beneficios para los guerrilleros que participaron en los delitos más graves en razón del conflicto, pero no para los agentes del Estado y los terceros civiles.

La justicia transicional descarta a los empresarios que fueron víctimas de extorsiones

El Presidente Santos, para dar tranquilidad a los empresarios que hubieran sido víctimas de extorsión, les aclaró que a través de la JEP "quedarán limpios de por vida y les borrarán cualquier mención en la justicia ordinaria". Pero no fue suficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que existen otras implicaciones de fondo para el sector, ya que la sola mención de las empresas y sus empleados en investigaciones judiciales, tendría graves efectos reputacionales y financieros, en especial para las compañías que cotizan en bolsa o que dependen de calificaciones internacionales. A la luz del Acuerdo de Cartagena, las condiciones de participación no quedaban suficientemente delimitadas.

El eco de esta preocupación fue positivo para los empresarios, en la medida que el nuevo Acuerdo, recientemente refrendado por el Congreso, limita los alcances de la JEP sobre terceros civiles. En primer lugar, ratifica lo que se había dicho en el primer Acuerdo, sobre excluir de su competencia las acciones o conductas que se dieron como resultado de coacciones sobre terceros civiles, concentrándose en quienes tuvieron una participación "activa o determinante" en la comisión de crímenes no amnistiables. Se eliminó el término "participación habitual" y la responsabilidad ya no es por financiar grupos paramilitares sino por financiar o colaborar con cualquier actor del conflicto. Aquellos que de manera habitual colaboraron con un grupo armado, pero sus acciones no determinaron la comisión de los crímenes más graves, no serán responsabilizados por la JEP.

En segundo lugar, el nuevo Acuerdo aclara el alcance de la JEP respecto a los hechos sobre los que tendrá injerencia, estipulando que son aquellos que se realicen por causa del conflicto o en los que el conflicto haya determinado los motivos, la manera, la decisión o capacidad del autor para cometer ese delito.

Ante falsas denuncias y escándalos jurídicos que involucren a empresas, el nuevo Acuerdo incluye contrastar las pruebas

En tercer lugar, frente a la posibilidad de que las empresas se enfrenten a falsas denuncias o se vean envueltas en escándalos jurídicos de manera injustificada por informes de organizaciones sociales, el nuevo Acuerdo aclara y delimita el procedimiento para la valoración de pruebas. Por una parte, incluye la validación de pruebas con otros medios para evitar contradicciones y, por otra, aclara que, aunque la JEP recibirá informes de organizaciones de víctimas y de derechos humanos relacionados con delitos cometidos en el conflicto armado, esto no significa que las organizaciones podrán hacer imputaciones directas. Además, se surtirá un procedimiento para contrastar, y en caso de que las denuncias tengan indicios de falsedad, serán remitidas a la jurisdicción ordinaria para su respectiva investigación.

Otro punto que es importante mencionar del nuevo Acuerdo es que será la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas la que precise, como su nombre lo indica, la situación de terceros y renuncie a la persecución penal de aquellos que tengan procesos de su competencia y se presenten de manera voluntaria en los tres años siguientes al inicio de actividades de la JEP. Esto, claro, cuando no hayan tenido una participación determinante en los delitos más graves y representativos. Esta medida aliviaría a muchas empresas cuyos colaboradores tienen procesos abiertos en la justicia ordinaria y que por no tratarse de los crímenes más graves podrán acceder a este beneficio siempre y cuando se presenten de manera voluntaria y contribuyan a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

La JEP podrá renunciar a la persecución penal de los empresarios que no hayan participado en delitos graves y que se presenten voluntariamente en los primeros tres años

Con estas precisiones, el gran desafío sigue siendo la interpretación que hagan de lo pactado los responsables de implementar la JEP, así como la regulación y los criterios de orientación que se le darán a los casos que involucren a terceros. Sin embargo, es significativo resaltar que los empresarios se han mostrado conformes con el nuevo Acuerdo. Así lo manifestó Rosario Córdoba, vocera del Consejo Empresarial por una Paz Sostenible, en una carta dirigida al Presidente Santos: **"**Sin duda, representa un mejoramiento sustantivo frente al anterior, con cambios positivos en prácticamente todos los temas que preocupan a los colombianos. Se destacan avances en los temas de justicia, reparación y no repetición que constituyen el eje de la negociación"**.**

¿Cómo se financiará el posconflicto?

A los empresarios también les preocupa, por un lado, la financiación del posconflicto, uno de los mayores retos de la implementación del Acuerdo Final y, por otro, que la injerencia de las comunidades en mecanismos de participación pueda obstaculizar la viabilidad de proyectos empresariales.

Sobre lo primero, el Acuerdo de Cartagena hacía poca referencia el tema del financiamiento, por lo que varios sectores, no solo los empresarios, manifestaron sus reservas sobre la capacidad económica del Estado para cumplir con los compromisos asumidos en La Habana.

Rafael Pardo, Alto Consejero para el Posconflicto, ha planteado que para los primeros cinco años de implementación se podrían conseguir $3.000 millones de dólares. Estos recursos provendrían de fondos del programa "Paz Colombia" de Estados Unidos (Obama anunció que solicitaría al Congreso una ayuda de $450 millones de dólares para el año fiscal 2017), el BID, Noruega, Reino Unido, la Unión Europea, otros países que durante la COP21 se comprometieron a apoyar el posconflicto, y finalmente, los contribuyentes. Aun así, entre los empresarios persiste el dilema entre el riesgo de afectar la estabilidad económica del país por cuenta de la financiación del posconflicto, y el riesgo que implica no financiarlo, lo que significaría volver a la guerra, prolongarla y exacerbar las conflictividades.

Los recursos de regalías serán una fuente adicional para financiar el posconflicto

Hasta ahora, no hay un cálculo definitivo y unificado sobre los costos del posconflicto para los próximos diez años. Para Juan Camilo Restrepo, la implementación del Acuerdo puede llegar a costar entre $80 y $100 billones de pesos, pero para el Bank of America, la cifra ascendería a $187 billones de pesos. Por su parte, la firma Raddar calcula que la cifra se acercaría a los $480 billones de pesos en los próximos 20 años, mientras que para la senadora Claudia López el costo sería de $333,5 billones de pesos en 15 años ($222,3 billones durante los primeros 10 años). Se calcula que solo el presupuesto necesario para reparar a las víctimas, podría ascender a un punto porcentual del PIB nacional. La ANIF ha calculado que el costo de la paz estaría entre el 2.23% del PIB y el 5.23% durante la próxima década.

Algunos representantes del Centro Democrático han afirmado que el Gobierno no ha logrado calcular, con base en las condiciones económicas actuales, cuáles serán los costos reales de la implementación. También han desestimado que las fuentes de financiación sean diversas y en su mayoría, de origen internacional. Por el contrario, consideran que el dinero de los contribuyentes, que se recaudaría a partir de la reforma tributaria, será la principal fuente.

La preocupación es válida ya que se contempla, en primer lugar, que la financiación del posconflicto la asuma, en buena parte, la ciudadanía a través de impuestos y del apoyo que brinde el sector privado, sin desconocer los aportes que puedan obtenerse a través de cooperación internacional y de instituciones financieras internacionales. En segundo lugar, el contexto económico actual genera incertidumbre, teniendo en cuenta variables como la

devaluación del peso colombiano, el aumento de la inflación del 5.89% a 6,48% de octubre de 2015 a octubre de 2016, la disminución de las rentas de *commodities* como petróleo y carbón, y que el Ministerio de Hacienda bajó el pronóstico de crecimiento de la economía de 3 a 2,5% para 2016. El Banco de la República ha advertido sobre el riesgo de una desaceleración excesiva de la economía, a lo que se suma, el panorama de incertidumbre que ha planteado la reforma tributaria. Por su parte, el Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, ha dicho que aunque la reforma implicará medidas de austeridad, habrá una profundización del gasto en educación, equidad y sectores asociados a la consolidación de paz.

El nuevo Acuerdo amplía el periodo de 10 a 15 años para implementar la reforma rural integral, con el fin de tener solvencia fiscal

Hay que mencionar que no es la primera vez que el país asumiría retos relacionados con el conflicto armado que impliquen inversiones y recursos a gran escala. Desde el gobierno de Ernesto Samper e incluso antes, se crearon los "Bonos para la Seguridad" bajo los cuales se emitieron títulos de deuda pública interna que suscribieron con inversiones forzosas todas las personas jurídicas y las naturales con patrimonios líquidos superiores a 150 millones de pesos. Según cifras de la DIAN, el recaudo por este concepto llegó a $415.590 millones de pesos.

Su sucesor, Andrés Pastrana, creó los "Bonos de Solidaridad para la Paz" ($2 billones de pesos autorizados para emitir en títulos de deuda en 1998 y con un plazo de 7 años, de los cuales fueron recaudados $1.28 billones de pesos, bajo el mismo mecanismo de suscripción por parte de las personas jurídicas y naturales cuyo patrimonio líquido fuera superior a los 210 millones de pesos) y logró pactar el Plan Colombia, que entre el año 2000 y 2008 tuvo aportes de Estados Unidos por un monto de US$6.130 millones de dólares en ayuda militar y no-militar. Asimismo, contrató un crédito externo por US$ 162,5 millones de dólares para financiar proyectos encaminados a cumplir los objetivos en materia de defensa y seguridad.

Álvaro Uribe, además de recibir fondos de asistencia del Plan Colombia, también fijó un impuesto entre el 2002 y el 2003 bajo el amparo de la declaratoria de Conmoción Interior, que se usó para el fortalecimiento de las fuerzas militares y cuyo recaudo ascendió a $2,5 billones de pesos. Fue así como durante el primer periodo del presidente Uribe se recaudaron un total de $3.78 billones

de pesos, a través del impuesto al patrimonio –o impuesto de guerra–, lo que representó además en su segundo mandato un recaudo de $6.79 billones de pesos por el mismo concepto.

En el año 2007, el gobierno presentó además la solicitud para el desarrollo de la segunda fase del Plan Colombia. De esta manera se invirtieron entre el año 2000 y el año 2014, un monto total de US$9.637 millones de dólares de Estados Unidos[1]. Algunos analistas han afirmado que este tuvo éxito, en parte, gracias al manejo que los diferentes gobiernos le dieron a la política macroeconómica del país en los últimos 15 años, con esquemas de inflación objetivo, programas de ajuste fiscal, régimen de tasa de cambio flexible, entre otros.

Por su parte, el presidente Santos, además de los recursos del Plan Colombia, recaudó entre el año 2010 y 2014 un monto de $7.2 billones de pesos a través del impuesto al patrimonio. Se estima que la reintegración de excombatientes cuesta más de $140.000 millones de pesos al año (2016) y que desde la implementación de la ley 1448 de 2011 se han indemnizado a cerca de 593.000 víctimas con $3.6 billones de pesos. Todo lo anterior demuestra que el país tiene experiencia en el manejo de recursos para asuntos relacionados con el conflicto armado, ya sea para financiar la guerra o para implementar procesos de reintegración y reparación.

Las instancias competentes para tomar decisiones sobre uso del suelo, circunscripciones especiales y beneficiarios del Fondo de Tierras serán los entes territoriales

El nuevo Acuerdo aclara en su capítulo de implementación y verificación, que el Gobierno garantizará la financiación a través de distintas fuentes, sin que esto afecte las finanzas públicas. También incluye los recursos de regalías como una fuente adicional de financiación en los territorios y amplía el periodo de 10 a 15 años para implementar la reforma rural integral, con el fin de tener solvencia fiscal.

Sobre el otro punto de participación política, algunos empresarios han expresado su preocupación que esta pueda afectar la dinámica económica en los territorios. Frente a la participación de las comunidades sobre la inversión privada para agroindustria, hidrocarburos, minería y otras actividades de explotación y extracción a gran escala, el nuevo Acuerdo establece que estas tendrán la garantía de participar directamente, pero serán las entidades territoriales, las instancias competentes para tomar decisiones sobre uso del suelo, definición de circunscripciones especiales y beneficiarios del Fondo de Tierras. Esta disposición podría asegurarles a inversionistas y empresarios que los impactos económicos serán examinados y que las decisiones que se tomen beneficiarán a los diferentes actores.

En general, las perspectivas económicas de financiación del posconflicto establecen grandes dificultades y los programas de paz son ambiciosos en este sentido. Sin embargo, los empresarios

[1] En su informe especial de 15 años de la Presidencia, así como en entrevistas al ministro Luis Carlos Villegas, se afirma que el gobierno colombiano durante el mismo periodo invirtió $131.000 millones de dólares, y como lo afirmó el ministro Villegas, es una cifra que incluye prestaciones sociales del personal.

deben tener en cuenta las ventajas que la paz puede generar en el mediano plazo, con una mejor asignación presupuestal para defensa y seguridad, y donde los esfuerzos fiscales, políticos y económicos permitirán un mejor clima para invertir, la apertura de nuevos mercados, la profundización de la competitividad territorial, la generación de soluciones innovadoras y una mayor y progresiva institucionalidad.

Una apuesta equilibrada para grandes y pequeños productores

En cuanto a los temas relacionados con desarrollo rural, el nuevo Acuerdo presenta modificaciones y aclaraciones que conciernen a los empresarios y a su rol en la implementación de lo acordado. Estos cambios no necesariamente fueron demandas directas del sector empresarial y la mayoría las tramitaron sectores políticos de oposición, sin embargo, por tratarse de asuntos como propiedad de la tierra o catastro rural, resultan relevantes para su operación.

La expropiación administrativa y la extinción de dominio para el Fondo de Tierras se aplicarán conforme a la Constitución

En primer lugar, como ya se mencionó, los periodos de tiempo para la implementación se modificaron, lo cual permite garantizar la viabilidad económica de los programas acordados. Por ejemplo, la implementación del Fondo de Tierras y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, se ampliaron de 10 a 12 años, aunque las partes esperan –y así lo consignaron en el Acuerdo–, que la meta de formalización se cumpla dentro de los primeros 10 años y la de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET[2]– en los próximos siete.

En segundo lugar, está la extinción administrativa de dominio, un tema que genera incertidumbre por la posible expropiación injustificada de tierras adquiridas legalmente pero que no cumplan con su función social o ecológica. Aunque esta medida se soporta en la legislación colombiana vigente, el temor radica en que podría afectar a terratenientes y a la operación y la seguridad jurídica de tierras de empresas en distintas zonas del país. En este sentido, el nuevo Acuerdo reitera de manera explícita –acogiendo la propuesta del Centro Democrático para garantizar la legítima propiedad de la tierra– que, para el Fondo de Tierras, los procedimientos de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y la extinción administrativa del derecho de dominio por inexplotación "se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios establecidos en las leyes vigentes".

[2] Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) buscan la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Se priorizarán las zonas bajo criterios como: niveles de pobreza (extrema y necesidades insatisfechas); 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 ilegítimas. En cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades.

En tercer lugar, el nuevo Acuerdo amplía de 10 a 15 años el periodo en que se ejecutarán los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, lo que permitirá mayor viabilidad económica y mayores oportunidades para obtener resultados. Este es uno de los cambios más positivos del Acuerdo, teniendo en cuenta que estos planes buscan disminuir la inaceptable brecha entre el campo y la ciudad, erradicar la pobreza extrema y reducir la pobreza rural en un 50%.

A varios sectores también les preocupaba la regularización de la propiedad y que en el primer Acuerdo se hablara de "lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños". El nuevo Acuerdo deja claro que nada de lo establecido debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada. Al respecto, varios representantes de la oposición presentaron propuestas: las iglesias cristianas argumentaron que cada hombre y mujer tienen derecho a la tierra, Andrés Pastrana hizo un llamado a la protección de la propiedad privada y el Centro Democrático propuso modificar o aclarar lo concerniente a los derechos de propiedad sobre la tierra, manifestando que "los acuerdos no deben afectar a propietarios o poseedores honestos, cuya buena fe debe dar presunción, no desvirtuable, de ausencia de culpa". Para este partido, apoyar al campesino no implica "desconocer la necesidad de la empresa agropecuaria transparente".

El nuevo Acuerdo deja claro que nada de lo establecido debe afectar el derecho a la propiedad privada

Como respuesta, el nuevo Acuerdo acepta que existen situaciones que pueden afectar la seguridad jurídica sobre la tenencia y propiedad de la tierra. Por eso establece la conformación de un grupo de tres expertos en tierras, quienes en un plazo no mayor a tres meses harán recomendaciones que permitan, entre otras cosas, "regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe". Lo anterior, sin duda, favorece a empresarios y propietarios de tierras que han temido por la expropiación y por acusaciones relacionadas con la compra u ocupación ilegal de tierras en el marco del conflicto armado.

Por otra parte, se incluyó una visión acorde a la línea empresarial sobre el desarrollo del sector rural a través de un nuevo principio que las partes han llamado desarrollo integral del campo. Este principio depende de un "adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes, de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo". De esta manera, queda incluido un tema que había generado incertidumbre –según manifestaron Andrés Pastrana, Martha Lucía Ramírez y el Centro Democrático– respecto a la coexistencia y el equilibrio entre las formas de producción en el sector rural.

Empresas de todos los tamaños tienen la posibilidad de establecer encadenamientos y alianzas productivas fomentadas por el Gobierno

En este punto es importante mencionar el lugar que ocupan las prácticas asociativas en el desarrollo rural. Si bien el primer Acuerdo incluía la promoción de la asociatividad y las economías solidarias, solo estaba pensado para pequeños y medianos productores. Al respecto, Martha Lucía Ramírez propuso incluir la posibilidad de que el sector empresarial pueda invertir en el campo a través de obras de infraestructura, proyectos agroindustriales, agroturísticos, biotecnológicos o de otra naturaleza, contemplando la asociación con grandes inversionistas. En este sentido, en el nuevo acuerdo se hace énfasis en la asociatividad como un estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, por lo que las empresas de todos los tamaños tienen la posibilidad de establecer encadenamientos y alianzas productivas fomentadas por el Gobierno Nacional. Esto garantiza "una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo en general y en particular de los pequeños productores". Para que esto tenga éxito, es fundamental acompañar a los pequeños productores con asistencia técnica y créditos blandos para que puedan ser competitivos frente a medianas y grandes empresas, garantizando además proyectos de economía familiar y asociativos equilibrados y sostenibles.

Por último, está la preocupación por la actualización del catastro rural. Esta medida busca que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente ese tributo, por medio de un mecanismo de cobro progresivo bajo la premisa de que 'el que más tiene, más paga', fundamentada en la equidad y la justicia social. Lo anterior preocupa al sector ya que esa actualización implicará un nuevo avalúo de los predios e indiscutiblemente un alza en los impuestos. Como lo manifestó Andrés Pastrana, el desacuerdo está en el principio de progresividad en el impuesto predial. Ante esto, lo único que incluye el nuevo Acuerdo es que el avalúo catastral lo hará la autoridad competente conforme a la ley. Falta aún por ver si esta aclaración alivia las preocupaciones de los empresarios.

fip@ideaspaz.org

@ideaspaz

facebook.com/ideaspaz

FUNDACIÓN **IDEAS PARA LA PAZ**

Calle 100 No 8"- 37 Torre A. Of 305
Tel (57-1) 2183449
Bogotá, Colombia