

La Implementación del Acuerdo de Paz: **Oportunidades y Desafíos**



Pastoral Social
Cáritas Colombiana
Por una Colombia justa y fraterna

Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombiana

**Documento de trabajo
La implementación del acuerdo de paz.
Oportunidades y desafíos.**

Autora
Karen Johanna Bustos Rodríguez
Especialista Incidencia Legislativa

Diseño Gráfico y diagramación
Jean Paul Mora
i.paultetra@gmail.com

Impresión:
Dígitos & Diseños - Industria Gráfica S.A.S.
<http://www.digitosydiseños.com.co>
Dirección: Carrera 29 No. 11 - 20
Teléfono: 201 7099
Bogotá D. C. – Colombia

ISBN: 978-958-59744-7-0

© Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombiana

Cr 58 N° 80-87 Barrio Entre Ríos.
Tel: 57 - 1 - 4377150
Bogotá, Colombia
C.P. 111211
Email: snpscol@cec.org.co
www.caritascalombiana.org

Julio 2017

Todos los derechos reservados: prohibida su venta y reproducción total o parcial sin autorización del Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombiana

Tabla de Contenido

Introducción	5
1. Contexto de la implementación del acuerdo de paz	6
2. Cese al fuego, desarme y reintegración	12
3. Desarrollo normativo del acuerdo de paz	15
3.1. Reforma rural integral	17
3.2. Participación política	22
3.3. Fin del conflicto	28
3.4. Drogas ilícitas	29
3.5. Víctimas	32
3.6. Implementación	37
4. Materialización local de las instancias territoriales	43
Conclusiones	45
Lista de referencias	47

Introducción

Ha terminado un periodo de más de seis meses desde la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, casi un año desde que se dio inicio al cese al fuego bilateral y definitivo; pronto se cumplirá un mes de la primera fase de dejación de armas de las FARC, y los primeros seis meses del *fast track* transcurrieron con la aprobación de algunas iniciativas legislativas que fueron abonando el camino de la implementación.

Algunas veces se cae en el error de pensar las transiciones como procesos lineales, sin embargo, las experiencias internacionales y ahora la experiencia colombiana han mostrado que son todo lo contrario y que el tránsito de un conflicto al posconflicto comprende realidades diversas y sobre todo grandes obstáculos y desafíos. Mal o bien, el Gobierno ha continuado con la implementación del acuerdo y ha presentado avances y logros que se han visto más reflejados en unos ámbitos que en otros. Así, los retos de la implementación han sido definidos por el Gobierno desde tres ámbitos: cese al fuego, desarme y reintegración; el ámbito jurídico; y la materialización local de las instancias territoriales¹. Desde esta perspectiva, el Gobierno busca implementar el cien por ciento de lo acordado y frente a ella se tiene esperanza de que sea la manera de abordar directamente las causas estructurales que dieron origen a un conflicto armado de más de 50 años.

De acuerdo con esto, el desarrollo del siguiente documento se realizará a partir de estos tres ámbitos mencionados, analizando en cada uno de ellos los logros alcanzados hasta la fecha y los desafíos que aún se presentan. En la primera sección se presentará una contextualización de la implementación del acuerdo de paz desarrollando las principales dificultades a las que se ha visto enfrentado el proceso. En la segunda sección se abordarán cada uno de los ámbitos desde los cuales el Gobierno ha encaminado la implementación, haciendo un análisis desde la llegada de las FARC a las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) y los puntos transitorios de normalización (PTN) hasta el desarrollo normativo alcanzado en cada punto acordado y la implementación a nivel territorial. Por último, en el documento se concluye que, a pesar de los avances y los logros hasta la fecha, aún no se puede afirmar que Colombia sea un caso exitoso y que se esté plenamente en un periodo de posconflicto. Para llegar a esto, aún persisten desafíos como lograr un diálogo exitoso con la guerrilla del ELN, desarrollar una estrategia fuerte para luchar con el rápido crecimiento de nuevas estructuras criminales y la grave situación que se está viviendo con el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos; igualmente, resultados palpables en la construcción de una sociedad más equitativa y en donde se garantizan y respetan los derechos humanos.

1. En palabras del alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, estos serán los tres carriles prioritarios en la implementación del Acuerdo Final y los prioritarios para la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIV). Más información en: Redacción Paz «Se instaló Comisión de Seguimiento a implementación del acuerdo de paz. Gobierno y Farc dieron detalles de su funcionamiento. También arrancó Consejo de Reintegración.» Periódico El Tiempo, 2 de Diciembre de 2016, acceso 12 de junio de 2017, <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/instalacion-de-la-comision-de-seguimiento-al-acuerdo-final-de-paz-49094>, y en: Redacción Política «Arrancó la implementación del acuerdo de paz con las Farc.» Periódico El Espectador, 2 de Diciembre de 2016, acceso 12 de junio de 2017, <http://colombia2020.elespectador.com/politica/arranco-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc>

► 1. Contexto de la implementación del acuerdo de paz

Desde que se firmó el acuerdo de paz han transcurrido un poco más de seis meses, y como fue pronosticado por varios sectores lo más difícil del proceso no sería la firma del acuerdo, sino la implementación del mismo. La firma se convirtió escasamente en el primer paso para comenzar el desarrollo de lo pactado en el papel. Posterior a la firma han aflorado periodos de incertidumbre, incumplimientos de ambas partes y una fuerte polarización política.

El periodo de implementación ha sido el de mayor vulnerabilidad y obstáculos para el proceso. Si bien con el triunfo del No en el plebiscito se pensó que el acuerdo de paz estaba en la cuerda floja, la experiencia mostró que este suceso tuvo un efecto positivo al enriquecer el acuerdo con las modificaciones solicitadas por la oposición y al darle mayor legitimidad ante los colombianos. La implementación, por el contrario, tiene la responsabilidad de reconstruir la confianza en el proceso y desarrollar legítimamente los temas que no se revisaron a fondo en la negociación o simplemente se omitieron. Esto quiere decir que debe partir de un esfuerzo por abordar los problemas estructurales que han afectado al país por décadas y que dieron origen al conflicto armado. Será un esfuerzo de largo plazo, y en el corto plazo, como ya se está viendo, se afrontarán las mayores complejidades en términos de seguridad, legitimidad, saboteadores del proceso, entre otras, sin embargo, será la única forma de lograr una verdadera construcción de paz en el país.

Varias preguntas surgen al reflexionar sobre los avances y desafíos que se han presentado a lo largo de estos seis meses de implementación. ¿Se han intentado abordar esas causas estructurales y vincular a los territorios, principalmente los más afectados por el conflicto y aquellos donde la presencia estatal a lo largo de la historia ha sido nula? ¿Se han diseñado mecanismos de participación amplios y efectivos para que la población víctima del conflicto armado sea incluida en la implementación del acuerdo de paz? ¿El Gobierno está haciendo lo necesario frente a la preocupante situación del asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos? ¿Cómo está planeando el Gobierno dar respuesta a los territorios donde operaban las FARC y que ahora están siendo ocupados por estructuras criminales? ¿Se ha planteado alguna estrategia diferente al aumento del pie de fuerza militar en estas zonas? Estos cuestionamientos apenas encabezan una lista mucho más grande, dilucidando la complejidad a la que se enfrenta el país para convertirse realmente en un caso exitoso.

El balance hasta el momento no ha sido muy positivo. Algunas de las dificultades que han surgido desde la firma del acuerdo de paz el 24 de noviembre de 2016 se podrían resumir en los siguientes puntos: los retrasos en la adecuación de las ZVTN y los PTN; el grave problema de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos; la preocupante situación de los territorios dejados por las FARC luego de su movilización hacia las ZVTN y los PTN; y por último, el desarrollo normativo del acuerdo de paz que no solo no dio los resultados esperados a través del *fast track*, sino que sufrió un gran revés por parte de la Corte Constitucional.

Frente al primer punto, si bien las ZVTN y los PTN debían estar contruidos, dotados y completamente adecuados antes del 1 de diciembre de 2016 conocido como el Día D, siguen sin estar completamente listos. Según el octavo informe mensual del mecanismo de monitoreo y verificación que comprende el periodo del 7 de junio al 7 de julio de

2017, 18 ZVTN están entre el 90 y 100 % de adecuación. Al 100 % de adecuación están las de San José de Oriente; El Yarí; La Variante; y Brisas. Zonas como La Guajira en Mesetas (Meta), Betania II en Policarpa (Nariño) y Los Monos en Caldon (Cauca) no llegan a más del 13 % de adecuación².

Tabla 1.1 Avances en la construcción de las ZVTN y los PTN al 30 de junio de 2017

	Departamento	Municipio	ZVTN/PTN	Porcentaje
0% - 25%	Meta	Mesetas	La Guajira	5%
	Nariño	Policarpa	Betania II	10%
	Cauca	Caldono	Los Monos - Santa Rosa	12%
50% - 75%	Cauca	Miranda	Monteredondo	62%
	Cauca	Buenos Aires	EL Ceral	65%
	Tolima	Icononzo	La Fila	69%
	Norte de Santander	Tibú	Caño Indio	72%
75% - 100%	Tolima	Planadas	EL Oso	76%
	Arauca	Arauquita	Filipinas	87%
	Caquetá	San Vicente del Caguan	Miravalle	88%
	SJ de Guaviare	SJ del Guaviare	Colinas	92%
	Putumayo	Puerto Asís	La Pradera	92%
	Caquetá	Montañita	Agua Bonita	94%
	Cauca	Vista Hermosa	La Reforma	94%
	Córdoba	Tierra Alta	El Gallo	94%
	Meta	Ituango	Santa Lucía	96%
	Antioquia	Policarpa	Batania I	97%
	Cauca	Caldono	Los Monos - San Antonio	97%
	Guajira	Fonseca	Pondores	97%
	Antioquia	Vigía del Fuerte	Vidrí	98%
	Antioquia	Dabeiba	Llano Grande	99%
	Antioquia	Remedios y Segovia	Carrizal	99%
	SJ de Guaviare	SJ de Guaviare	Charras	99%
	Antioquia	Anorí	La Plancha	99%
	Chocó	Carmen del Darién y Río Sucio	Brisas	100%
	Nariño	Tumaco	La Variante	100%
	Meta	La Macarena	El Yari	100%
	Cesar	La paz y Manure	San José de Oriente	100%

Fuente: Adaptación propia a partir de la información obtenida del octavo Informe Mensual del Mecanismo de Monitoreo y Verificación, Mecanismo de Monitoreo y verificación (2017).

2. Mecanismo de Monitoreo y Verificación, Octavo Informe Mensual del Mecanismo de Monitoreo y Verificación. (Bogotá: CSIVI, 2017), acceso 12 de julio de 2017, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8o_informe_mecanismo_de_monitoreo_y_verificacion.pdf

El Gobierno asumió la responsabilidad en el retraso y manifestó que este se dio por tres factores. El primero porque algunas zonas fueron acordadas tardíamente, como es el caso de La Montañita (Caquetá) y Caño Indio (Norte de Santander). El segundo por el difícil acceso a algunas zonas ocasionando el retraso en el transporte de materiales, como es el caso de Miravalle o Ituango. Por último, afirmó que “en muchos campamentos los mismos comandantes de las FARC no han permitido que se avance porque hacen exigencias que no corresponden a lo acordado. Por ejemplo, en Tumaco, hay grandes retrasos en la vereda La Playa porque el comandante local no ha dejado entrar a los contratistas”³. Esa situación ha ocasionado incertidumbre no solo en las FARC, sino en la sociedad en general frente a las posibilidades reales de que el Gobierno cumpla con lo que se ha pactado.

La base guerrillera de las FARC permanece en las ZVTN colaborando con la adecuación de las mismas, y de acuerdo con el comunicado del 29 de mayo de 2017 de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), entre el 1 de junio y el 1 de agosto se estará en un periodo de transición en el cual las ZVTN pasarán a ser espacios territoriales de capacitación y reincorporación, que servirán “para capacitar a los integrantes de las FARC

para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria”⁴.

La segunda dificultad hace referencia al grave problema de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. Según uno de los últimos informes presentados por la Fundación Paz y Reconciliación sobre los avances en la implementación de los acuerdos de La Habana, “en los primeros cuatro meses desde la firma del acuerdo de paz se cometieron 31 homicidios y 128 agresiones, es decir, que cada cuatro días es asesinado un líder social”⁵. Esta crisis de violencia sistemática contra líderes sociales asociados al proceso de paz, la defensa de los derechos humanos y las víctimas, se convierte en una situación que amenaza la sostenibilidad del proceso de paz. Si bien el informe también señala que la intensidad de la violencia se ha reducido desde la entrada de Óscar Naranjo⁶ como vicepresidente, en especial liderando los temas de seguridad en el marco de la implementación del acuerdo, la realidad ha seguido evidenciando que la situación de vulnerabilidad de esta población continúa. Según cifras de la Defensoría del Pueblo, desde el 1 de enero de 2016 y este año en curso han sido asesinados 52 líderes y defensores de derechos humanos principalmente en los departamentos de

3. «A pesar de las dificultades, el vaso está medio lleno: Sergio Jaramillo», Oficina del Alto Comisionado para la Paz, acceso 8 de junio de 2017, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2017/Marzo/A-pegar-de-las-dificultades-el-vaso-esta-medio-lleeno-Sergio-Jaramillo.aspx>

4. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Comunicado Conjunto N° 19. Comunicado CSIVI sobre cumplimiento de compromisos, D+180 y siguiente fase de implementación, (Bogotá: CSIVI: 2017), <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-19-29-de-mayo-de-2017.aspx>

5. Fundación Paz y Reconciliación, Cómo va la Paz. Informe de la Iniciativa Unión por la Paz (Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación e Iniciativa Unión por la Paz, 2017), 2.

6. Óscar Naranjo es un general retirado de la Policía Nacional de Colombia, negociador plenipotenciario del Gobierno en las negociaciones de paz con las FARC y vicepresidente de Colombia desde el 30 de marzo de 2017.

Antioquia, Cauca, Córdoba, Meta, Chocó y Nariño⁷. Además, aproximadamente 500 han sido amenazados⁸.

En conexión con lo anterior está la tercera dificultad relacionada con la preocupante situación de los territorios dejados por las FARC luego de su movilización hacia las ZVTN. Al respecto, el informe señala que “desde el pasado 31 de enero, las FARC dejaron de tener presencia en 242 municipios y se agruparon en 26 veredas, liberando cerca del 98 % del control territorial”⁹. Varias organizaciones, líderes sociales y representantes de víctimas han denunciado que estos territorios liberados han sido ocupados por la guerrilla del ELN, estructuras heredadas del paramilitarismo como el Clan del Golfo y estructuras criminales con el objetivo de controlar las economías criminales como los cultivos de coca, la minería ilegal y la extorsión. Esto ha ocasionado el crecimiento de la delincuencia común, y en departamentos como Chocó la disputa por el control del río San Juan entre el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia ha generado el desplazamiento de cientos de familias, homicidios, reclutamiento de menores y restricciones de movilidad¹⁰. Es claro que la solución a esta situación no se limita exclusivamente al aumento de pie de fuerza militar ni a combatir estos nuevos grupos con todo el peso del Estado, por el contrario, urge el desarrollo normativo del acuerdo de paz y las modificaciones normativas e institucionales adicionales

que se requieran para hacerle frente a las economías criminales, y de esta forma lograr ofrecer diferentes oportunidades a la inmensa cantidad de jóvenes que encuentran en estas economías una atractiva salida.

Esto lleva entonces a la cuarta dificultad resaltada, la cual está relacionada con el desarrollo normativo del acuerdo de paz. El mecanismo legislativo de vía rápida o *fast track* establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016 y aprobado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-699 de 2016 no ha dado los resultados esperados. La finalidad de este mecanismo era acelerar la implementación del acuerdo de paz, sin embargo, durante los primeros seis meses de su funcionamiento no hubo mucha celeridad por parte del Ejecutivo al radicar las iniciativas legislativas que establecía el acuerdo, y el ambiente en el Congreso estuvo y sigue estando cargado de una fuerte polarización política que ha generado que la implementación normativa avance lentamente y con dificultades. A la fecha, la oposición encabezada por el partido Centro Democrático sigue manifestando su intención de ganar las próximas elecciones para acabar con lo establecido en el acuerdo de paz.

Sumado a esto, luego de que el Gobierno prorrogara el mecanismo por seis meses más, la Corte Constitucional al estudiar la demanda que interpuso el senador del Centro Democrático Iván Duque contra el Acto

7. Wilson Moreno, «46 líderes asesinados en 2017», CM&, mayo 17 de 2017, sección Nacional, acceso el 8 de junio de 2017, <http://www.cmi.com.co/nacional/lideres-asesinados-en/418532/>

8. Redacción Sección Paz, «Ya van 52 líderes sociales asesinados este año.», Periódico El Espectador, 13 de Julio de 2017, acceso 19 de Julio de 2017, <http://www.elespectador.com/noticias/paz/ya-van-52-lideres-sociales-asesinados-este-ano-articulo-702980>

9. Fundación Paz y Reconciliación, Cómo va la Paz. Informe de la Iniciativa Unión por la Paz (Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación e Iniciativa Unión por la Paz, 2017), 4

10. Redacción Sección Judicial, «Human Rights Watch advierte abusos por parte del Eln y paramilitares en Chocó», Periódico El espectador, 7 de junio de 2017, acceso 8 de junio de 2017, <http://beta.elespectador.com/noticias/judicial/human-rights-watch-advierte-abusos-por-parte-del-eln-y-paramilitares-en-choco-articulo-697288>

Legislativo 01 de 2016, decidió declarar inexecutable los literales h) y j) del artículo 1 del mencionado Acto, afectando la agilidad del trámite de las iniciativas. Estos numerales establecían que las iniciativas legislativas que se tramitaban a través del *fast track* en el Congreso tenían que ser votadas en bloque y que cualquier modificación que los congresistas quisieran hacer a los proyectos tendrían que contar con el aval del Gobierno. La Corte determinó que estos dos numerales implicaban una sustitución de pilares de la Constitución, teniendo en cuenta que “contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso de la República en materias que pueden conducir a reformas estructurales del ordenamiento jurídico [...] resultando incompatibles con el principio democrático y de separación de poderes”¹¹.

Esta decisión de la Corte generó una gran preocupación en varios de los sectores que han apoyado el proceso de paz, sin embargo, los pronunciamientos del Gobierno fueron en general positivos confiando en que “la paz tiene mayorías en el Congreso”. El análisis inicial frente a las complicaciones que podría traer este pronunciamiento no se mostraba del todo positivo teniendo en cuenta varios factores. En primer lugar, la aprobación de las reformas necesarias para la implementación del acuerdo de paz podría hacerse más lenta y difícil debido a la polarización política que se vive en el Congreso actualmente. La oposición varias veces ha manifestado su interés en modificar lo acordado, por lo que podría obstaculizar el proceso de implementación. Por otro lado, el hecho de que el Gobierno

ya no cuente con la facultad de impedir al Congreso que realice modificaciones a las iniciativas radicadas que no sean coherentes con el acuerdo podría ocasionar que se introduzcan algunas inconsistencias en las iniciativas legislativas aprobadas. Por último, las tensiones generadas con esa decisión originaron desconfianza e incertidumbre por parte de las FARC, situación que dejaba en entredicho el cumplimiento de los compromisos en términos de dejación de armas y reintegración.

Posterior al fallo lo que se ha evidenciado es que las mayorías en el Congreso han funcionado, y a pesar de las dificultades en la implementación, principalmente en términos de tiempo, el desarrollo normativo va avanzando. Hasta el momento cada uno de los traspiés que ha sufrido el proceso de paz con las FARC ha tenido un efecto positivo al generar la necesidad de pensar más a fondo en el cómo transformar esas amenazas en retos y en cómo aprovechar de mejor manera las herramientas con las que ya se cuenta. Como ha manifestado el jurista Rodrigo Uprimny, esta decisión podría incluso llegar a tener los efectos positivos que la Corte pretendió, encaminados a reducir la polarización y fortalecer la legitimidad del acuerdo de paz, al ser implementado a través de un procedimiento más robusto e integrador¹².

El segundo mecanismo que estableció el Acto Legislativo 01 de 2016 fue otorgarle facultades extraordinarias al presidente de la república por seis meses para expedir decretos con fuerza de ley, con el objetivo de facilitar y asegurar la implementación del acuerdo de paz. El 29 de

11. Sentencia C-332/2017, del 17 de mayo de 2017, Corte Constitucional.

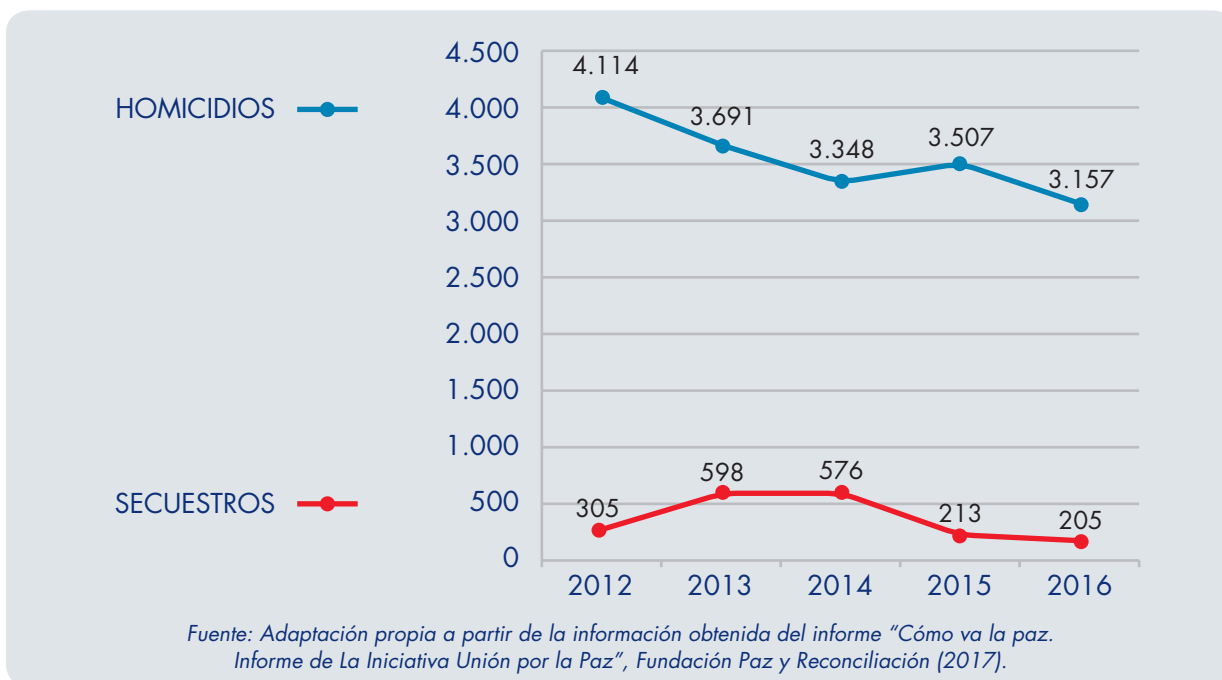
12. «Corte, “fast track” y paz.» Rodrigo Uprimny, La Silla Vacía, acceso 13 de junio de 2017, <http://lasillavacia.com/blogs/corte-fast-track-y-paz->

mayo se cumplieron los seis meses otorgados, periodo durante el cual fueron expedidos 34 decretos ley, que, según el Gobierno, guardaban conexión directa con el acuerdo de paz. No obstante, el reloj comenzó a correr desde que entró en vigencia el Acto Legislativo 01; faltando cuatro días para que se venciera el plazo tan solo habían sido expedidos 15 decretos ley. Bajo la presión de las dificultades que representaba para el desarrollo normativo la decisión de la Corte Constitucional, en esos últimos cuatro días el presidente firmó otros 19 decretos ley los cuales tendrán que pasar en todo caso por revisión constitucional. A la fecha, la Corte Constitucional ha declarado la inexecutable total o parcial de aproximadamente cuatro decretos ley, los cuales tendrán que ser modificados por parte del Gobierno Nacional.

Pese a las dificultades mencionadas anteriormente, el balance también ha evidenciado

beneficios sobre todo en términos de reducción de la violencia. Tanto el Estado como las FARC han cumplido con el cese al fuego, y hasta la fecha, según el séptimo informe mensual del mecanismo de monitoreo y verificación, se han registrado cuatro incumplimientos y tres violaciones graves al cese bilateral¹³. La reducción de homicidios, secuestros y heridos por minas antipersonal ha sido indiscutible sobre todo en las zonas donde operaban las FARC. Es así como al comenzar las conversaciones en La Habana en el año 2012 “se presentaron 4.114 homicidios en los 281 municipios del conflicto y en 2016 ocurrieron 3.157. El proceso de paz salvó cerca de 1.000 vidas entre un año y otro”¹⁴. De igual forma, los secuestros a nivel nacional que para 2013 habían alcanzado una cifra de 598, en 2016 se habían reducido a 205.

Gráfica 1.1 Reducción Homicidios y Secuestros



13. Mecanismo de Monitoreo y Verificación, Séptimo Informe Mensual.

14. Fundación Paz y Reconciliación, Cómo va la paz, 7.

De esta manera, el proceso ha ido avanzando desde sus tres ámbitos –cese al fuego, desarme y reintegración; el ámbito jurídico; y la materialización local de las instancias territoriales– con más dificultades que logros, pero superando a paso lento cada uno de los obstáculos que han ido surgiendo a lo largo del proceso. Como era de esperarse, un proceso de paz que se va construyendo en el camino no será del todo exitoso, y se convertirá, por el contrario, en una fase más dentro de la reconstrucción estatal, política, institucional y cultural del país, que conllevará nuevas luchas democráticas y grandes esfuerzos de unidad nacional que apunten a la reinvención de imaginarios sociales y mecanismos de acción estatal.

► 2. Cese al fuego, desarme y reintegración

El primer ámbito de implementación del acuerdo de paz es tal vez el que ha permitido que la confianza en el proceso de paz continúe y el que ha generado que se logren materializar los beneficios que este proceso le ha traído al país. Si bien ha habido incumplimiento y retrasos en términos de los tiempos establecidos por ambas partes, las FARC no son más un grupo alzado en armas y la reintegración comienza a dar sus primeros pasos. De igual forma, y como se mencionó anteriormente, el cese al fuego bilateral ha sido cumplido por ambas partes con tan solo unos pocos incidentes, un escenario que comparado con otras experiencias internacionales es un gran logro para el proceso y para el país.

A pesar de los retrasos y las dificultades mencionadas en la construcción y adecuación de las ZVTN, las FARC llegaron cumplidamente para concentrarse en ellas y para encontrarse con la Misión de Monitoreo y Verificación de Naciones Unidas y algunas autoridades civiles y militares. Asimismo, comenzaron con la desvinculación de menores, la entrega de armas a la misión y entregaron los nombres e identificación de aproximadamente 6.934 guerrilleros, que actualmente están en proceso de ser amnistiados por delitos de rebelión y conexos, o de comenzar el trámite para responder ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)¹⁵.

Según lo acordado, el proceso de dejación de armas se realizaría gradualmente desde el 1 de marzo de 2017-Día D + 90 y terminaría el 31 de mayo de 2017-Día D + 180. Así, el 1 de marzo las FARC entregarían el 30 % de su armamento, el 1 de mayo el siguiente 30 % y, por último, el 1 de junio el 40% restante. Sin embargo, debido a la complejidad de asuntos por resolver como las dificultades en la adecuación de las ZVTN, el proceso de verificación de la lista de los integrantes de las FARC (guerrilleros y milicianos), problemas logísticos, entre otras cosas, a la llegada del Día D + 90 las FARC no habían comenzado con el desarme. De ahí en adelante el cronograma sufrió varias modificaciones con varias fechas finales de desarme, situación que les dio fuerza a los incrédulos del proceso y a la oposición en general. No obstante, y pese a todos los pronósticos, las FARC cumplieron con la dejación de armas y el pasado 26 de junio entregaron oficialmente 7.132 unidades, dejando de existir como grupo armado, “cambiando

15. «Informe especial. Las FARC se concentran para dejar las armas», Oficina del Alto Comisionado para la Paz, acceso 15 de junio de 2017, <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/Paginas/informes-especiales/zonas-veredales/index.html>

las armas por las palabras” como ellos mismos dicen. Con los certificados y el acta de compromiso que entregó la Misión de la ONU al recibir las armas, cada exguerrillero comienza su tránsito a la vida legal. El 27 de junio se realizó en la zona veredal de Mesetas (Meta) el acto protocolario. A partir de este momento es cuando se puede decir que comienza el verdadero posconflicto con todos los retos que conlleva tanto en la efectiva implementación como en la reintegración de los excombatientes.

Esta primera fase de desarme ya concluyó y lo que sigue es el dismantelamiento de cerca de 942 caletas¹⁶ con armamento diverso¹⁷. Esta segunda fase deberá concluir el próximo 1 de septiembre, por lo que los últimos miembros de las FARC en entregar sus armas serán aquellos que fueron designados para la identificación de las mencionadas caletas y quienes prestan la seguridad en las ZVTN. La Misión de la ONU está coordinada con el Gobierno y las FARC para cumplir con esta labor en el tiempo establecido. Si bien no es una tarea fácil, el compromiso de las partes por cumplir con los acuerdos, a pesar de las modificaciones en las fechas, demuestra la voluntad de continuar con un proceso ya difícil de reversar. Siguen quedando cosas pendientes como el listado de los bienes y activos de las FARC, destinados principalmente a la reparación de las víctimas, y aún más importante, el programa de reincorporación de los exintegrantes de las FARC a la vida civil, el cual no puede

continuar como esfuerzos aislados por parte de algunas instituciones.

Los avances más claros, frente a este último punto, se pueden evidenciar desde dos frentes: los esfuerzos aislados, pero importantes, por parte de algunas instituciones, y la expedición por parte del Ejecutivo de varios decretos ley y ordinarios. En el primer caso, se pueden citar como ejemplos el censo a cargo de la Universidad Nacional sobre perfiles, expectativas y propuestas de todos los integrantes de las FARC de cara a la reincorporación, así como la presencia de entidades como el SENA, Coldeportes, varios ministerios, ONG, entes académicos y organismos de cooperación. También se han destacado los esfuerzos de la Agencia de Renovación del Territorio, que ha presentado proyectos en coordinación con los municipios para ambientar los programas de desarrollo con enfoque territorial previstos en el acuerdo¹⁸. Frente a la expedición de decretos, se contempló la creación del Consejo Nacional de Reincorporación y el cambio de denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas por Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Así mismo, se crea el programa de reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC, según el cual la reincorporación tiene dos caminos: la reincorporación conjunta, a través de la creación de una organización de economía social y/o solidaria nacional denominada Economías Sociales del Común

16. En algunos lugares de Latinoamérica incluido Colombia se utiliza la palabra caletas para referirse a un escondite o lugar donde a menudo se guardan artículos o dinero ilegales.

17. Redacción Sección Política, «Con la entrega de cinco últimas armas, termina dejación de las FARC», Periódico El Tiempo, 27 de junio de 2017, acceso 27 de junio de 2017, <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-oficialmente-termina-la-dejacion-total-de-armas-103088>

18. Álvaro Villarraga, «¿Es conveniente prorrogar las Zonas Veredales Transitorias de Normalización?», Razón Pública, 14 de mayo de 2017, acceso 15 de junio de 2017, <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10242-es-conveniente-prorrogar-las-zonas-veredales-transitorias-de-normalizaci%C3%B3n.html>

(Ecomún), que promoverá un proceso de reincorporación económica colectiva; y la reincorporación individual, en donde cada exintegrante de las FARC decide emprender algún proyecto productivo o de vivienda de manera individual a partir de un apoyo económico otorgado. El decreto también prevé planes y programas sociales de acuerdo con los resultados del censo socioeconómico en ámbitos como el educativo, psicosocial, empleabilidad y productividad, de reunificación familiar, entre otros.

Los resultados del censo socioeconómico fueron socializados el pasado 6 de julio arrojando que el 60 % de las 10.015 personas encuestadas tiene interés en actividades agropecuarias en granjas integrales; el 39 % en programas de construcción y mejoramiento de viviendas y el 37 % en construcción y mantenimiento de vías, escuelas o puestos de salud, entre otros. El censo también arrojó cifras preocupantes: el 77 % de los encuestados hoy no tiene una vivienda para habitar¹⁹. Si bien estos insumos se convertirán en una gran herramienta para el desarrollo de los programas y políticas de reincorporación, no deja de preocupar lo desafiante que puede ser para el Gobierno desarrollar políticas con base en estos resultados. Gran parte de la población censada ha demostrado su interés en permanecer en el campo con el agravante de, en su mayoría, no contar con una vivienda. ¿Cómo se llenarán las expectativas de estas personas en proceso de reincorporación cuando ni a las víctimas ni a los campesinos se les ha podido restituir, formalizar y adjudicar tierras? ¿Cuál será la

estrategia del Gobierno para abordar esta causa estructural?

Así, en lo que se refiere a la reincorporación, el Gobierno a través de estos decretos dio el primer paso en el establecimiento de los mecanismos y las medidas que definen este programa de reincorporación económica y social, sin embargo, aún se está a la espera de su diseño por parte del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR); hasta el momento lo único que se tiene claro es que las áreas en donde están las ZVTN serán los principales escenarios de reintegración de las FARC a la vida civil. Es esta una de las razones por las cuales el plazo de las ZVTN y de los PTN se extendió. Como se mencionó anteriormente, del 1 de junio al 1 de agosto será un “periodo de transición” para que esas zonas pasen a ser “espacios territoriales de capacitación y reincorporación”, con la finalidad de que los exintegrantes de las FARC permanezcan en ellas capacitándose en temas como reintegración a la sociedad, preparación de proyectos productivos, y se atiendan las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria²⁰. No obstante, si se analiza el avance en la adecuación de las ZVTN, puede que este periodo establecido vuelva a quedarse corto. En algunas zonas comenzará según lo establecido, pero en otras avanzará a ritmos diferentes.

La preocupación, en todo caso, continúa cuando se evidencia que sigue sin existir un plan concreto de reincorporación a la vida civil. Si bien estamos comenzando la

19. Universidad Nacional de Colombia, Caracterización comunidad FARC-EP. Resultados generales, (Bogotá: Agencia para la Reincorporación y la Normalización: 2017).

20. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Comunicado conjunto N° 19.

fase de reintegración y este proceso puede durar varios años, es una fase en donde se deben proporcionar medios de vida sostenibles a estos grupos que no disponen de las herramientas necesarias para reintegrarse por sí solos a la vida económica y social. Si bien el Ejecutivo ha avanzado con los decretos ley, se hace necesario materializar actividades que ayuden en esa transformación y adaptación a la vida civil. La complejidad de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y las diferentes dimensiones que abarcan – políticas, militares, securitarias, humanitarias y socioeconómicas– hacen que este proceso se convierta en una etapa intermedia entre el acuerdo de paz y la reconstrucción o rehabilitación del país. Por esta razón, es un proceso que por sí solo no conlleva la paz, sino que la facilita. Es por tanto “un elemento más de un proceso más amplio con muchos compromisos, aunque el más importante de ellos es preparar a los excombatientes para que sean instrumentos de paz”²¹.

► 3. Desarrollo normativo del acuerdo de paz

Adicional al ámbito de cese al fuego, desarme y reintegración, la implementación del acuerdo de paz requería de reformas normativas que dieran paso a una adecuación institucional, administrativa, técnica y fiscal. Para esto se hacía indispensable apostarle a una acelerada agenda legislativa en el Congreso y a otorgarle facultades extraordinarias al presidente de la república. Es por esto que el Acto Legislativo 01 de 2016 “por medio del cual

se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” le dio vida a dos mecanismos que, como señaló el jurista Rodrigo Uprimny, se convertían en “indispensables para la sostenibilidad del proceso de paz, en la medida en que su objetivo apuntaba a asegurar la implementación rápida, integral y fidedigna del Acuerdo Final”²². Como se mencionó en la sección anterior, los dos mecanismos consistían, por un lado, en introducir en el ordenamiento el procedimiento legislativo especial para la paz o *fast track* que permitiría que el trámite de las iniciativas legislativas fuera más corto, reduciendo los debates de los proyectos de ley de cuatro a tres y de los actos legislativos de ocho a cuatro. Por otro lado, se le otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la república por seis meses para expedir decretos con fuerza de ley con el objetivo de facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final.

A los dos mecanismos les fue otorgada una vigencia de seis meses. Al *fast track* se le dio la posibilidad de ser prorrogado por seis meses más de ser necesario, mientras que las facultades extraordinarias del presidente debían terminar tan pronto se cumplieran esos seis meses iniciales. Como era de esperarse, los primeros seis meses de desarrollo normativo experimentaron grandes obstáculos y demoras. En este primer periodo el Gobierno logró tramitar proyectos prioritarios en el marco del

21. Vicenç Fisas, «Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes», *Quaderns De Construcció De Pau* N° 24 (2011): 1-22.

22. Rodrigo Uprimny (Intervención en audiencia pública sobre el proceso de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2016. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 6 de abril de 2017).

acuerdo de paz, como fueron la Ley de Amnistía, la Ley de Participación Política de las FARC, el acto legislativo que establecía la creación de la Justicia Especial de Paz (JEP), la ley estatutaria que adopta el Estatuto de la Oposición Política, el acto legislativo que le da estabilidad y seguridad jurídica durante tres periodos presidenciales al acuerdo de paz y el acto legislativo para la reincorporación política de las FARC. A pesar de esto, en el informe del Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, una iniciativa ciudadana para revisar el cumplimiento del acuerdo, se evidencia que para mayo de 2017 la implementación normativa solo había avanzado en un 12,7%²³.

Como menciona el informe, el hecho de que se apruebe una norma no quiere decir que se ponga en marcha, y eso se puede ver con los pocos avances en temas principales como la reforma rural integral que presenta un progreso del 3,3 %; el desmonte del paramilitarismo, del 4%; la comercialización de cultivos, del 0 %; y la Ley de Amnistía, del 20 %. A junio de este año, del listado proporcionado por las FARC de un número de 3.200 guerrilleros privados de su libertad, 189 han obtenido amnistía, 250 gozan de libertad condicionada y 220 están en la zona veredal de Mesetas esperando que entre a operar la JEP. Esto refleja que tan solo un 20 % de las personas privadas de la libertad han obtenido los beneficios jurídicos que están

vigentes desde diciembre del año pasado²⁴. Al cierre de los seis primeros meses, el Gobierno anunció la ampliación del mecanismo del *fast track* por seis meses más, y el presidente expidió en el último fin de semana 19 decretos ley para un total de 34. Con esto, el mandatario afirmó que se cumplió “con más del 80 % de las normas que dan la seguridad jurídica necesaria para terminar el desarme e iniciar la reincorporación de los guerrilleros a la legalidad”²⁵. A pesar de ello, queda el sinsabor de los avances sobre todo en el primer punto del acuerdo de paz, y vacíos frente a si estas iniciativas aprobadas, con exclusión de la JEP, representan alternativas de verdadera transformación institucional.

Posterior al pronunciamiento de la Corte en donde declaró inexecutable dos numerales del Acto Legislativo 01, el Gobierno ha sido enfático en la confianza que tiene en las mayorías en el Congreso y, adicional a esto, desarrolló una estrategia para contrarrestar la oposición y para lograr la efectividad que necesita el mecanismo para sacar adelante los demás proyectos. En primer lugar, los congresistas decidieron aplicar el artículo 134 de la Ley 5 del Reglamento del Congreso, que determina como regla general la votación en bloque de las iniciativas que llegan al Legislativo; y en segundo lugar, resolvieron proponer que todas las estipulaciones de los partidos que no cuenten con el aval del Gobierno o que desnaturalicen el acuerdo sean acumuladas

23. Marcela Osorio, «La implementación legal del acuerdo de paz solo ha avanzado en un 12,7 %», Periódico El Espectador, 3 de mayo de 2017, acceso 23 de junio de 2017, <http://colombia2020.elespectador.com/pais/la-implementacion-legal-del-acuerdo-de-paz-solo-ha-avanzado-en-un-127>

24. Gloria Castrillón, «¿Qué hay detrás de la dejación de armas?», Periódico El Espectador, 17 de junio de 2017, acceso el 23 de junio de 2017, <http://colombia2020.elespectador.com/territorio/que-hay-detras-de-la-dejacion-de-armas>

25. Javier Forero, «Tres semanas, el nuevo plazo para que termine el desarme de las FARC», Periódico El Tiempo, 30 de mayo de 2017, acceso 23 de junio de 2017, <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/nuevo-calendario-de-desarme-de-farc-y-zonas-veredales-93440>

26. Estefanía Carvajal y Colpremsa, «Este es el plan del Congreso para salvar el *fast track*», Periódico El Colombiano, 23 de mayo de 2017, acceso el 23 de junio de 2017, <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/plan-del-congreso-para-garantizar-el-fast-track-en-implementacion-de-acuerdo-de-paz-NL6591870>

y negadas en bloque²⁶. Esta estrategia funcionó muy bien al momento de aprobar en segundo debate en el Senado el acto legislativo que asegura el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, eliminando la creación de grupos de cualquier posición, derecha o izquierda, y sancionando disciplinaria y penalmente a aquellos funcionarios que se vean involucrados en la creación y financiación de estos grupos al margen de la ley. Pero no fue así con el proyecto de creación de las 16 circunscripciones especiales de paz y otras seis iniciativas más que quedaron aplazadas para la siguiente legislatura que se inició el 20 de julio de 2017.

Así pues, la situación se torna más preocupante en esta legislatura con el comienzo de las campañas preelectorales que no solamente ocasionarán mayor ausentismo en el Congreso dificultando la votación de las iniciativas, sino que se tramitarán en un ambiente político cada vez más tenso. Si bien hasta la fecha se ha logrado construir un desarrollo normativo en medio de polarizaciones, escándalos de corrupción y decisiones electorales, las mayorías en el Congreso no necesariamente garantizan el éxito de los proyectos pendientes. El Gobierno tendrá que reflexionar seriamente frente a lo que pasaría en caso de terminarse el tiempo del *fast track* y no lograr la totalidad de las reformas normativas establecidas en el punto seis del acuerdo de paz. A continuación, se presentará una revisión de las iniciativas legislativas aprobadas según cada punto del acuerdo de paz y aquellos proyectos pendientes que el Gobierno tendrá que batallar en la nueva legislatura.

► 3.1. Reforma rural integral

La tarea de desarrollar normativamente este punto del acuerdo de paz está toda por hacer. Tal vez el mayor avance ha sido el Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral. Sin duda este decreto da un primer paso para facilitar la implementación del primer punto del acuerdo de paz y se convierte en una herramienta para las luchas del movimiento campesino y agrario, sin embargo, surgen varias inquietudes al leerlo y al pensar en su efectiva implementación.

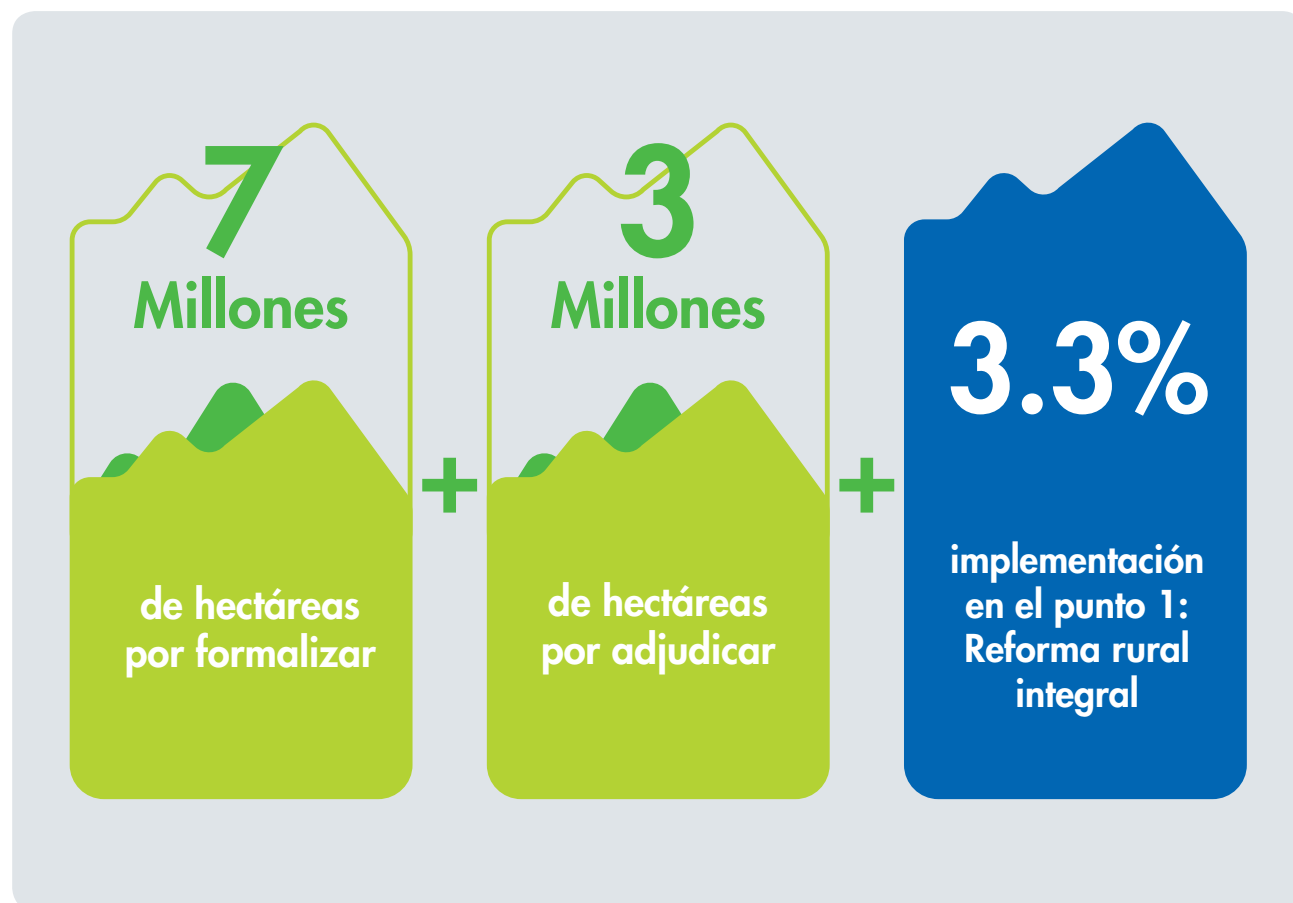
El decreto menciona, por un lado, que “según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada por el DANE en el 2011, el Departamento Nacional de Planeación estimó que más de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria no tienen tierra bajo ningún concepto”²⁷. Por otro lado, dispone que para cumplir la meta que establece el acuerdo, se deberán adjudicar 3 millones de hectáreas y formalizar 7 millones de hectáreas en un periodo de 12 años. Al analizar estas cifras se puede reflexionar frente a varios elementos. Primero, pensar en que si los hogares estimados como potenciales beneficiarios para la adjudicación de los 3 millones de hectáreas son 800.000, a cada hogar le correspondería un poco más de 3 hectáreas, ¿será esto una estimación honesta de la demanda de tierra que requiere el campesinado y las comunidades étnicas? Segundo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), que es la entidad encargada de esta tarea, tendría que adjudicar 250.000

27. Decreto Ley 902/2017, Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras (Presidencia de la República, 29 de mayo de 2017).

hectáreas por año y formalizar alrededor de 59.000 hectáreas por año, por lo que la inquietud que surge acá es si la ANT, como está funcionando actualmente, logrará cumplir con esta meta, y si cuenta con los recursos financieros requeridos para titular 3 millones de hectáreas y formalizar otros 7 millones. Más allá de esto, la reflexión que se debe hacer es si el Gobierno está desarrollando o al menos pensando una estrategia inmediata que aborde esta

colosal tarea que ahora asume la ANT; porque de no efectuarse su ampliación y fortalecimiento, será muy complejo cumplir con los compromisos no solo en términos de adjudicación y formalización de tierras, sino de acceso de la población rural de los 170 municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) a proyectos productivos, créditos agropecuarios, asistencia técnica, servicios básicos, entre otros²⁸.

Gráfica 3.1.1 Reforma rural integral



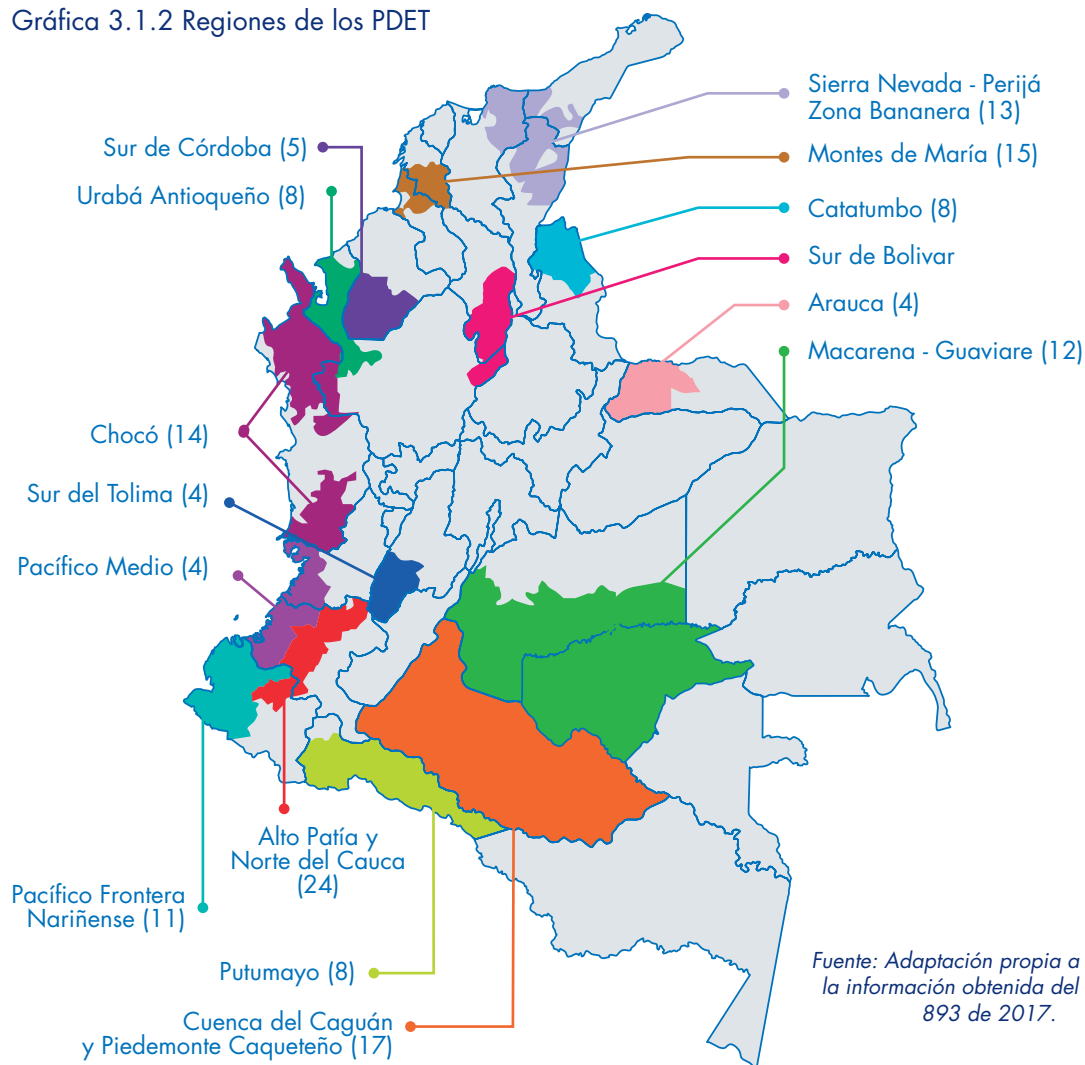
Fuente: Elaboración propia.

28. De acuerdo con el Decreto Ley 902 de 2017, esta tarea deberá realizarla con el acompañamiento de la Agencia para el Desarrollo Rural (ADR) y en coordinación con las demás agencias del Gobierno competentes en temas rurales.

De la mano de este decreto también se expidió el 893 “por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET”; a través de él se impulsará la presencia del Estado en las regiones históricamente afectadas por el conflicto y la falta de una función pública eficaz. La Agencia de Renovación Territorial (ART) será la encargada de dirigir la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PDET, en articulación con las entidades nacionales,

territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos. Se priorizarán 170 municipios para el desarrollo de 16 PDET, y para su financiación el Gobierno y las entidades territoriales contarán con los recursos del Presupuesto General, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y de las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, así como recursos de cooperación internacional²⁹.

Gráfica 3.1.2 Regiones de los PDET



29. Decreto 893/2017, Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET (Presidencia de la República, 28 de mayo de 2017).

Según establece el acuerdo de paz, los PDET tienen como objetivo principal lograr equidad entre el campo y la ciudad, mejorando el bienestar y el buen vivir de la población en las zonas rurales y resaltando la producción del pequeño agricultor. Es por esta razón que se tiene una gran expectativa por parte de las comunidades frente a cómo se dará la implementación de estos programas y si habrá verdaderos espacios de participación para su construcción conjunta. A la fecha se sigue a la espera de su implementación, sin embargo, la directora de la ART en audiencia pública sobre la reforma rural integral afirmó que en agosto comenzará la implementación de los programas en las ZVTN y que ya se ha empezado su socialización con diferentes comunidades en el país³⁰. En todo caso, lo ideal sería pensar en la ejecución de

estos programas con la finalidad de que sus resultados a futuro sean comunidades con desarrollo territorial, con variedad de alternativas para su sustento económico y con unas capacidades instaladas para lograr el mejoramiento de su calidad de vida y el fortalecimiento de los territorios a partir de procesos organizativos sostenibles.

Otra cantidad de decretos fueron firmados por el presidente para acelerar la implementación en este punto; no obstante, varias de las iniciativas siguen en trámite en el Congreso o no se han presentado. A continuación, se hace un listado de las iniciativas legislativas en el marco del punto uno del acuerdo, diferenciando las que ya han sido aprobadas, las que están en trámite para la legislatura que acaba de comenzar y las que aún no han sido presentadas.

Tabla 3.1.1 Iniciativas legislativas aprobadas. Punto uno sobre reforma rural integral.

Iniciativas legislativas aprobadas		
Norma	Título	Estado
Decreto Ley 2204 de 2016	"Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio".	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional C-160 de 2017
Decreto Ley 870 de 2017	"Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 882 de 2017	"Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 883 de 2017	"Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos".	En revisión por la Corte Constitucional

30. Mariana Escobar (Ponencia presentada en la audiencia pública sobre implementación de la reforma rural integral y el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito consagrados en el acuerdo de paz de La Habana. Bogotá: Capitolio Nacional, 22 de junio de 2017).

Decreto Ley 890 de 2017	"Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 902 de 2017	"Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de Tierras, específicamente el procedimiento para el Acceso y Formalización del Fondo de Tierras".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto 884 de 2017	"Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto 892 de 2017	"Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto 893 de 2017	"Por el cual se crean los Programas con enfoque de desarrollo territorial-PDET".	En revisión por la Corte Constitucional

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.1.2 Iniciativas legislativas en trámite. Punto uno sobre reforma rural integral.

Iniciativas legislativas en trámite		
Iniciativa legislativa	Título	Estado
Proyecto de ley	"Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones. [Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria]".	En trámite en el Congreso. Pendiente para la nueva legislatura.
Proyecto de ley	"Por medio del cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones".	En trámite en el Congreso. Pendiente para la nueva legislatura.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.1.3 Iniciativas legislativas pendientes. Punto uno sobre reforma rural integral.

Iniciativas legislativas pendientes	
Iniciativa legislativa	Título
Proyecto de ley	Por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito.
Proyecto de ley	Régimen especial de adjudicación de la pequeña propiedad en áreas de reserva forestal de Ley 2.º.
Proyecto de ley	De otros temas pendientes de la Reforma Rural Integral.
Decretos reglamentarios	Uso, ocupación y tenencia en Parques Nacionales Naturales-PNN. Los relativos a los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral.

Fuente: Elaboración propia.

Entre los componentes pendientes para la agenda legislativa del punto uno está la zonificación ambiental, la jurisdicción agraria, el sistema nacional de garantía progresiva del derecho a la alimentación y los planes nacionales de la reforma rural integral³¹. Las dificultades no son pocas para desarrollar lo establecido en el acuerdo; entre lo más preocupante, como lo menciona el informe de la Fundación Paz y Reconciliación, está el evidenciar que “lo poco que hasta ahora se ha hecho en materia de reforma rural integral es más de lo mismo y muy alejado del espíritu que el acuerdo plantea. Viejas fórmulas que ejecutan nuevas caras en nuevas instituciones”³². Adicional a esto, se tiene en contra el tiempo con la gran duda de si la ampliación del *fast track* será suficiente, sin dejar de lado la falta de claridad en términos presupuestales y la garantía de contar con una inversión de los recursos de forma transparente.

► 3.2. Participación política

Los temas que busca abarcar el punto dos del acuerdo de paz se basan principalmente en el estatuto de la oposición, la reforma electoral, el acceso a medios de comunicación y los nuevos espacios de participación ciudadana, entre los que está la creación de las 16 circunscripciones especiales para la paz. La primera iniciativa aprobada para el desarrollo de este punto fue la que habilitó la participación del nuevo partido político de las FARC –Voces de Paz– en el Congreso, con la creación de diez curules adicionales al número de miembros en cada Cámara (cinco en Senado y cinco en Cámara de Representantes). Los candidatos de este nuevo partido político tendrán garantizada su participación en los periodos 2018-2022 y 2022-2026 independientemente de los resultados en las elecciones, y a partir de 2026 solo asegurarán las curules que obtengan en el proceso electoral ordinario.

31. Equipo Reforma Rural Integral, Boletín Informativo N° 1. Avances en la Implementación Normativa de la Reforma Rural Integral-RRI, (Bogotá: CSIVI-FARC, 2017), <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/5.05.17-Boleti%CC%81n1CSIVI-RRI.pdf>

32. Fundación Paz y Reconciliación, Cómo va la Paz. 95.

Posterior a esto, fue aprobada la ley estatutaria por la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política, la cual, a pesar de las falencias, críticas y preocupaciones que generó en algunos sectores, es considerada un gran logro del *fast track* teniendo en cuenta que desde la Constitución de 1991 se abrió el espacio para su creación, pero solo hasta ahora gracias al acuerdo de paz y esta vía rápida se pudo aprobar. Entre los principales elementos que establece la ley se encuentran la identificación de la oposición, la protección a los partidos independientes, la financiación prioritaria, los espacios en los medios de comunicación nacionales, la participación en las medidas directivas del Congreso, la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, entre otras. Estos elementos le dan un giro al ejercicio de la oposición en Colombia y favorecen la apertura democrática en este proceso de construcción de paz.

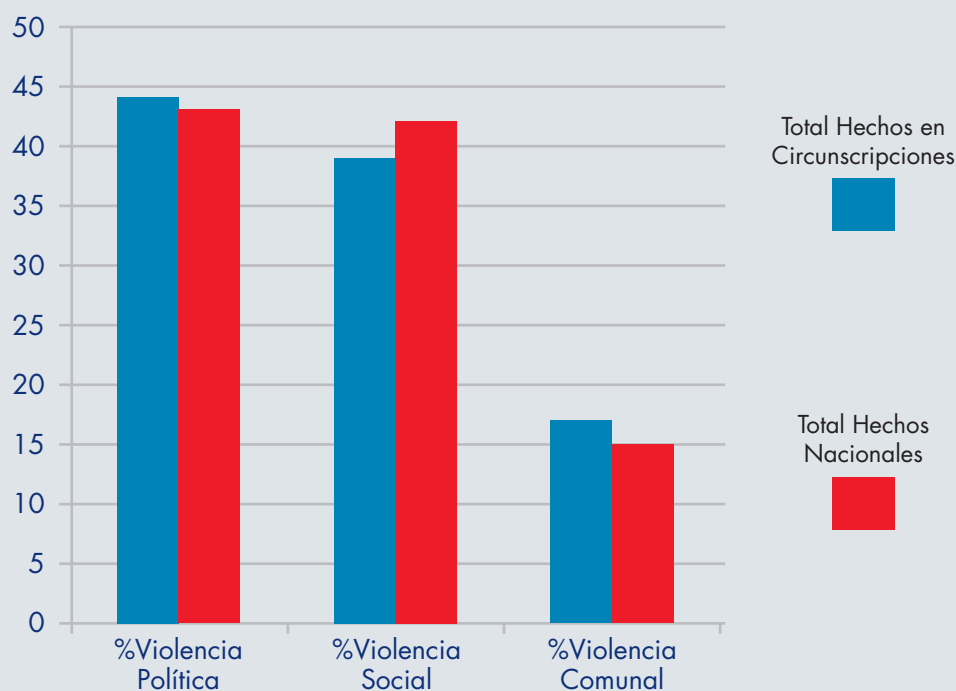
Con todo, las iniciativas aprobadas no han sido las realmente problemáticas en este punto. Más críticas y obstáculos ha tenido que sobrellevar el Gobierno con las dos iniciativas que están en trámite en el Congreso: la creación de las 16 circunscripciones especiales para la paz y la reforma política y electoral. La iniciativa de la creación de las circunscripciones fue acordada por el Gobierno y las FARC con el objetivo de que los departamentos y municipios más afectados por el conflicto e históricamente invisibilizados tuvieran la oportunidad de participar eligiendo un candidato a la Cámara de Representantes; este saldrá exclusivamente de listas de organizaciones sociales, movimientos signifi-

cativos de ciudadanos, resguardos indígenas o consejos comunitarios afros, durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

Esta iniciativa ha sido muy controvertible, a tal punto que el Congreso decidió dejar su discusión pendiente para la legislatura que se inició el pasado 20 de julio. La oposición afirma que este es el camino perfecto para que sean los candidatos de las FARC los que ocupen estas curules accediendo a más de las diez que ya tienen garantizadas. El Gobierno ha sido enfático en establecer que en este proceso no podrán participar los partidos que hoy tienen representación en el Congreso ni tampoco el movimiento Voces de Paz. Si bien la preocupación de la oposición es válida porque es claro que existen dificultades para determinar la fuente política de los candidatos, este no es el único inconveniente que vuelve complejo el proceso. El último informe de la Misión de Observación Electoral (MOE) señala otras dificultades que deberán ser abordadas en la discusión en el Congreso y en la posterior reglamentación de la iniciativa. Entre los principales inconvenientes que señala el informe se destacan, en primer lugar, los altos índices de violencia y el aumento progresivo de la violencia contra líderes sociales y comunales en las 16 zonas establecidas, las cuales abarcan 167 municipios en 18 departamentos. El informe señala que durante el periodo 2016-2017 en estas zonas se presentaron “160 hechos en total, en comparación con los 444 hechos registrados en todo el territorio nacional, lo que significa que las víctimas de las circunscripciones especiales representan el 36 % del total nacional [...] De los 167 municipios, 65 (39 %) reportaron algún tipo de hecho violento”³³.

33. MOE, Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes 2018-2022 y 2022-2026 (Bogotá: MOE, 2017), 12.

Gráfica 3.2.1 Reducción Homicidios y Secuestros



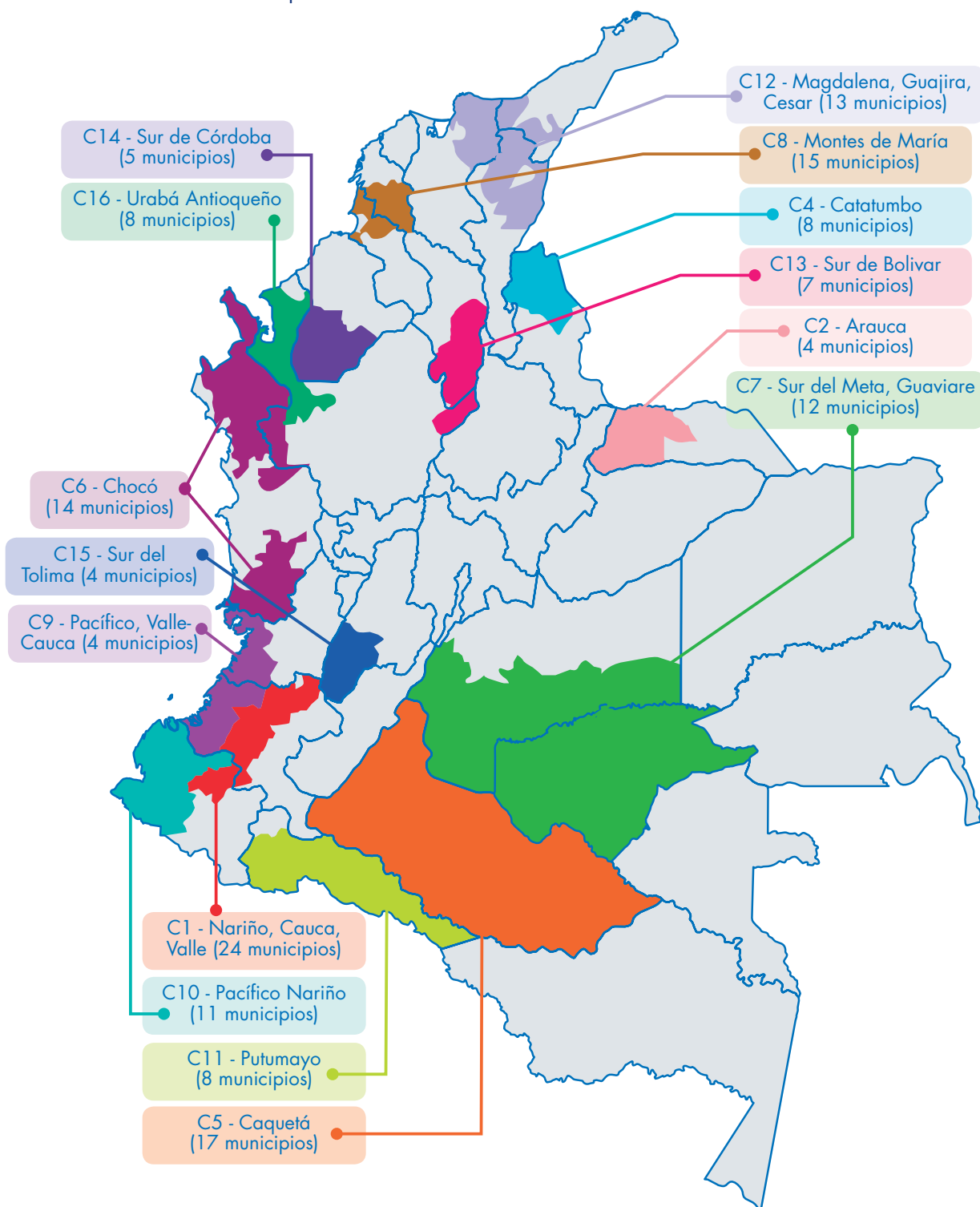
Fuente: Adaptación propia a partir de la información obtenida del informe "Circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes 2018-2022 y 2022-2026", Misión de Observación Electoral-MOE (2017).

En segundo lugar, se resalta el problema de cedulaación que vive el país. El informe de la MOE señala que de 214 municipios en todo el país con posible déficit de cedulaación, 77 se encuentran dentro de las circunscripciones especiales de paz (46 %), y de estos, 9 municipios tienen a la tercera parte de su población sin cédula, lo que requeriría una priorización en las campañas de cedulaación³⁴. A esta se suma una tercera dificultad que es el acceso a los puestos de votación en estos municipios con circunscripciones especiales de paz. La MOE determinó en su informe que 116 municipios de los 167 de las circunscripciones especiales estarían en este grupo donde parte de la ciudadanía tiene los puestos de votación demasiado lejos para lograr ejercer su derecho al voto. El informe

resalta como preocupante el caso de la circunscripción número siete que abarca sur del Meta y Guaviare, donde el 100 % de los municipios que la componen tienen dificultad extrema de acceso a los puestos de votación. Cada una de las dificultades mencionadas anteriormente, dejando por fuera muchas otras, generan reflexión frente a si son estas las razones por las cuales el Congreso ha aplazado el debate de esta iniciativa, y si más allá de cambiar las reglas acordadas, lo que busca es repensar la iniciativa de forma que se minimicen los riesgos que esta conlleva y que se garantice a la población una verdadera participación en las urnas con los candidatos por ella postulados. Por el momento, lo que es claro es que el Gobierno no podía permitir que se hundiera esta iniciativa por lo cual lo

34. MOE, Circunscripciones Transitorias Especiales. 9.

Gráfica 3.2.2 Circunscripciones especiales transitorias de paz



Fuente: Adaptación propia a partir de la información obtenida del informe: "Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes 2018-2022 y 2022-2026", Misión de Observación Electoral - MOE (2017).

más estratégico era aplazarla para la nueva legislatura y seguir moviendo los hilos por el momento para lograr su aprobación luego del 20 de julio de 2017.

Frente a la reforma política y electoral, el Gobierno manifestó que presentaría la ponencia para primer debate la última semana de julio de 2017³⁵. De ser así y de aprobarse en el Congreso, para las próximas elecciones el régimen electoral estaría sujeto a nuevas reglas de financiación de las campañas, entre otras cosas. La coyuntura política preelectoral ha generado que, desde antes de tenerse el proyecto de ley, esta iniciativa legislativa ya generara polémica en algunos sectores políticos. La principal discusión surgió luego de que la Misión Electoral Especial (MEE) entregara su informe final con las recomendaciones para la transformación del sistema político y electoral colombiano³⁶. La MEE propuso la creación de una corte electoral, la cual asumiría las funciones electorales de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que tiene bajo sus responsabilidades resolver temas como la pérdida de investidura de los funcionarios de elección popular. Esto ocasionó pronunciamientos y críticas no solo por parte de algunos sectores políticos, sino también del Consejo de Estado y de diferentes organizaciones de la sociedad civil, que

consideraron que esta propuesta no era conveniente para el país y adicionalmente presentaba problemas de constitucionalidad, oportunidad y sustentación³⁷. Si bien es cierto que el objetivo del informe de la MEE era que, con base en él, el Gobierno hiciera los ajustes normativos e institucionales necesarios, este decidió no incluir esta propuesta en el proyecto de ley ya que consideró que no era conveniente ni era el momento adecuado para una reforma total al régimen e instituciones disciplinarias. Lo que queda ahora es esperar si los demás temas esenciales en la reforma, como es el caso de las listas cerradas, la financiación mixta pero preponderantemente estatal de las campañas políticas, la doble instancia para los procesos de pérdida de investidura de los congresistas en el Consejo de Estado y el aumento de la cuota de mujeres en las corporaciones públicas al 40 %, entre otros, serán aprobados por el Congreso para estas elecciones o se irán con vigencia 2019 para evitar un cambio de reglas del juego a tan poco tiempo de la contienda electoral.

A continuación, se hace un listado de las iniciativas legislativas en el marco del punto dos del acuerdo, diferenciando las que ya han sido aprobadas, las que están en trámite para la legislatura que acaba de comenzar y las que aún no han sido presentadas.

35. Juan Diego Buitrago, «Reforma política se comenzará a discutir después del 20 de julio», Periódico El Tiempo, 14 de junio de 2017, acceso 23 de junio de 2017, <http://www.eltiempo.com/politica/congreso/reforma-politica-del-gobierno-se-discutira-despues-del-20-de-julio-99012>

36. La Misión Electoral Especial se conformó según lo establecido en el acuerdo de paz, punto 2.3.4, con la finalidad de “asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral; modernizar y hacer más transparente el sistema electoral; dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia”. El acuerdo señaló que la MEE realizaría consultas con las organizaciones políticas y con los organismos electorales, consideraría las buenas prácticas nacionales e internacionales, y al término de su gestión presentaría las recomendaciones en un informe final, para que con base en ellas “el Gobierno Nacional haga los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios”. En abril de 2017 fue entregado el informe final con propuestas específicas para resolver problemas que se presentan en tres de las áreas fundamentales del sistema electoral del país: el diseño de la arquitectura del sistema electoral; la ampliación de la democracia territorial e intrapartidaria; y finalmente, los mecanismos de financiación y control de las organizaciones y campañas políticas.

37. Aparte del Consejo de Estado, organizaciones como la Corporación Excelencia en la Justicia y el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) también se pronunciaron oponiéndose a la viabilidad de una reforma electoral de este tinte.

Tabla 3.2.1 Iniciativas legislativas aprobadas. Punto dos sobre participación política.

Iniciativas legislativas aprobadas		
Norma	Título	Estado
Ley 1830 de 2017	"Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992" y se habilita la participación en el Congreso de Voces de Paz.	En revisión por la Corte Constitucional
Ley Estatutaria 03 de 2017	"Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes".	
Decreto 885 de 2017	"Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".	En revisión por la Corte Constitucional

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.2.2 Iniciativas legislativas en trámite. Punto dos sobre participación política.

Iniciativas legislativas en trámite		
Iniciativa legislativa	Título	Estado
Proyecto de acto legislativo	"Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026".	En trámite en el Congreso. Pendiente para la nueva legislatura.
Proyecto de acto legislativo	"Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera. [Reforma política y electoral]".	En trámite en el Congreso. Pendiente para la nueva legislatura.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.2.3 Iniciativas legislativas pendientes. Punto dos sobre participación política.

Iniciativas legislativas pendientes	
Iniciativa legislativa	Título
Proyecto de ley estatutaria	Garantías para la participación de las organizaciones y movimientos sociales.
Proyecto de ley estatutaria	Garantías para el ejercicio de la protesta de las organizaciones y movimientos sociales.
Proyecto de ley	Acceso a medios de comunicación.
Proyecto de ley	Garantías de participación ciudadana.
Proyecto de ley	Fortalecimiento de veedurías ciudadanas y transparencia.
Proyecto de ley	Reforma a la Ley 152 de 1994 (Planeación).

Fuente: Elaboración propia.

► 3.3. Fin del conflicto

Como se mencionó en la sección del cese al fuego, desarme y reintegración, las FARC cumplieron con el desarme total de sus hombres el pasado 26 de junio de 2017 y la Misión de la ONU tiene hasta el 1 de septiembre para dismantelar todas las caletas. Se podría decir que este es uno de los puntos donde más avanzada está la implementación, lo que tenía que ser así por obvias razones. Sin el respeto de un cese al fuego bilateral y sin el desarme de las FARC,

el proceso no estaría avanzando como lo ha hecho hasta el momento. Queda en todo caso el gran reto de brindar seguridad a los excombatientes de las FARC que están en proceso de reincorporación a la vida civil para evitar revivir tragedias como la sucedida con los miembros de la Unión Patriótica³⁸. A continuación, se hace un listado de las iniciativas legislativas en el marco del punto tres del acuerdo, diferenciando las que ya han sido aprobadas, las que están en trámite para la legislatura que acaba de comenzar y las que aún no han sido presentadas.

Tabla 3.3.1 Iniciativas legislativas aprobadas. Punto tres sobre fin del conflicto.

Iniciativas legislativas aprobadas		
Norma	Título	Estado
Decreto 2027 de 2016	"Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación"	
Acto Legislativo 03 de 2017	"Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 154 de 2017	"Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016".	Declarado exequible por la Corte Constitucional
Decreto Ley 298 de 2017	"Por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000".	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional C-331 de 2017
Decreto Ley 897 de 2017	"Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 898 de 2017	Unidad de dismantelamiento del paramilitarismo-Reestructuración de la Fiscalía General de la Nación.	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 899 de 2017	"Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 900 de 2017	"Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones [Suspensión órdenes de captura y seguridad jurídica para integrantes de las FARC]".	En revisión por la Corte Constitucional

38. La Unión Patriótica (UP) es un partido político colombiano de izquierda fundado en 1985, producto de un proceso de paz que adelantó la guerrilla de las FARC con el presidente Belisario Betancur. En 1986 comenzó la masacre de sus miembros lo que terminó en la muerte en menos de diez años de cerca de 4.000 militantes. «Genocidio político, una tragedia que se podría repetir», Ariel Ávila, Centro de Memoria Paz y Reconciliación, acceso el 23 de junio de 2017, <http://centromemoria.gov.co/genocidio-politico-una-tragedia-que-se-podria-repetir/>

Decreto Ley 903 de 2017	"Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto 901 de 2017	"Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN)".	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.3.2 Iniciativas legislativas en trámite. Punto tres sobre fin del conflicto.

Iniciativas legislativas en trámite		
Iniciativa legislativa	Título	Estado
Proyecto de acto legislativo	"Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado".	En trámite en el Congreso. Pendiente para la nueva legislatura.
Proyecto de acto legislativo	"Por medio del cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. [Autoriza ampliar planta de personal de la UNP]".	En trámite en el Congreso. Pendiente para la nueva legislatura.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.3 3 Iniciativas legislativas pendientes. Punto tres sobre fin del conflicto.

Iniciativas legislativas pendientes	
Iniciativa legislativa	Título
Proyecto de ley	Tipos penales relacionados con promoción del paramilitarismo.
Decreto reglamentario	Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

Fuente: Elaboración propia.

► 3.4. Drogas ilícitas

En el punto cuatro sobre solución al problema de las drogas ilícitas, los avances se han presentado principalmente en el ámbito territorial y en el desarrollo institucional del componente sobre sustitución de cultivos de uso ilícito. En el marco del *fast track*, solo han sido expedidas dos normas bajo las facultades extraordinarias otorgadas al presidente. El primer decreto expedido regulaba la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos; sin embargo, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional con el argumento de no tener suficiente justificación por parte del Ejecutivo en cuanto a la necesidad de reglamentar este tema a partir de un decreto ley y no por el

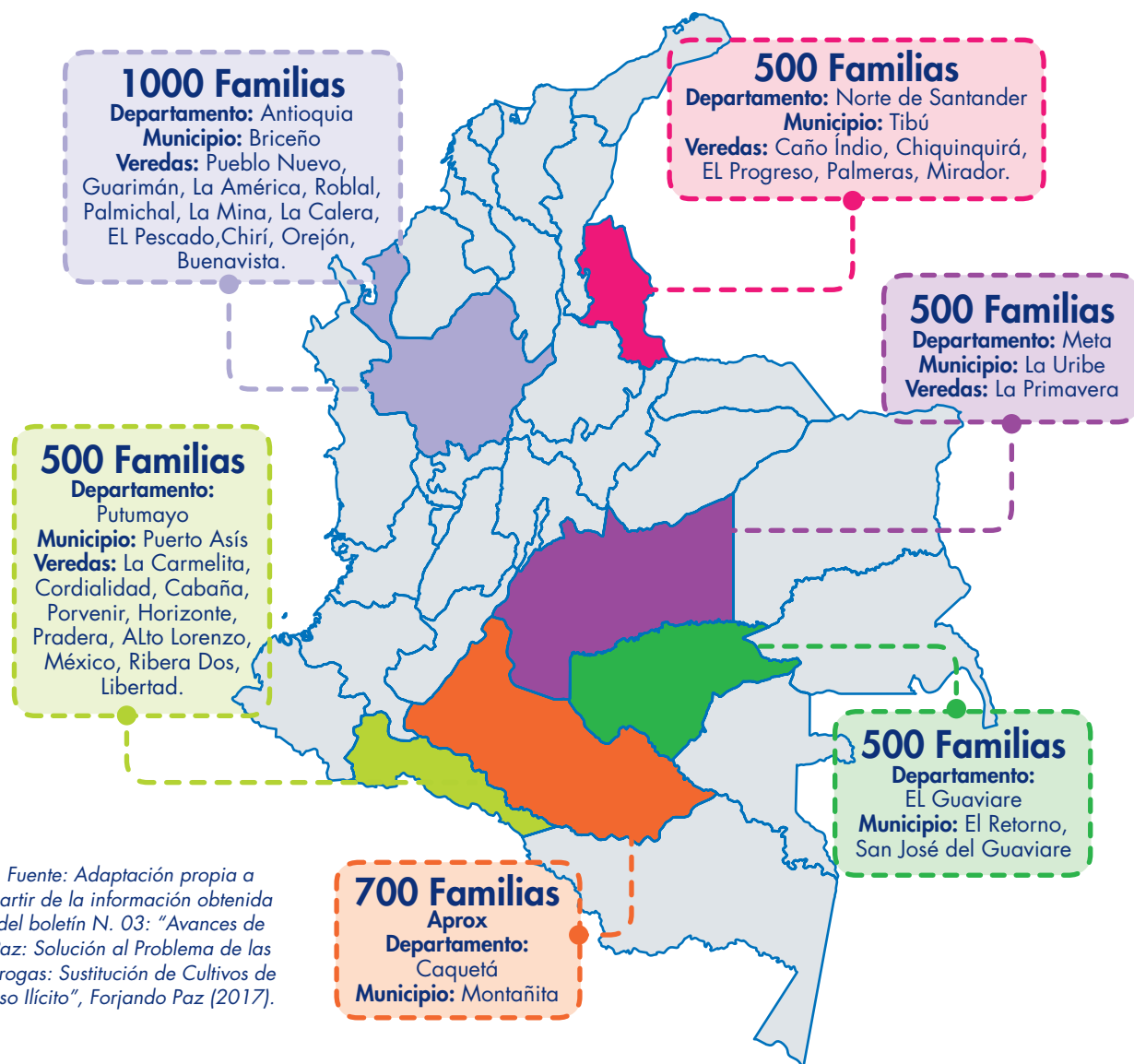
procedimiento ordinario. Esto, por supuesto, le genera un retraso al Gobierno al no poder dar inicio a la contratación en los tiempos planeados, por lo que tendrá que buscar otra estrategia para reglamentar este tema.

El segundo decreto, responsable de la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), aún está en revisión por parte de la Corte; no obstante, el programa viene aplicándose desde finales de enero, fecha desde la cual el Gobierno ha venido concretando acuerdos colectivos con organizaciones sociales y representantes de las comunidades para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos. En algunos lugares como Briceño (Antioquia) se han presentado problemas debido a la continuidad de la

erradicación forzada por parte del Ejército Nacional, a pesar de que todas las veredas del municipio han manifestado su voluntad y han firmado el acuerdo de sustitución voluntaria³⁹. A pesar de los inconvenientes, el programa ha seguido avanzando y en mayo comenzó con su tercera fase, cuya meta es beneficiar a

100.000 familias y sustituir 50.000 hectáreas de sembradíos ilegales durante el primer año de su implementación, en más de 40 municipios de los departamentos más afectados. En esta fase el programa se inicia con 83.790 familias vinculadas en 67.193 hectáreas de 13 departamentos de Colombia⁴⁰.

Gráfica 3.4.1 Acuerdos o preacuerdos firmados para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos a Junio 30 de 2017.



39. «Movilización campesina en Briceño para exigir cumplimiento de acuerdo de sustitución voluntaria», Salomón Majub, Indepaz, acceso 23 de junio de 2017, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/03/Paro-campesino-en-Brice%C3%B1o-1.pdf>

40. «Comenzó histórico programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en Colombia», Presidencia de la República, acceso 23 de junio de 2017, <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170511-Comenzo-historico-programa-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos-en-Colombia>

A pesar de estos avances, la preocupación continúa frente a la articulación de este tema con el componente de reforma rural integral como lo estableció el acuerdo de paz. El problema agrario persiste y de no desarrollarse una estrategia de articulación pronta, la sostenibilidad e impactos del programa estarían en riesgo. Si bien algunos de los acuerdos firmados contemplan medidas para complementar el plan de atención inmediata para cultivadores y recolectores⁴¹, como han manifestado varias organizaciones y centros de pensamiento en comunicados sobre la política de sustitución de cultivos de uso ilícito, la formulación de medidas debe ir acompañada de la definición de las instituciones responsables en el territorio y de la determinación clara de los recursos que harán viable el desarrollo de este programa

como componente de la reforma rural integral. Si como lo establece el acuerdo de paz el punto cuatro es una extensión del punto uno, el Gobierno debe desarrollar una estrategia para articular el PNIS con los PDET y con la reforma rural integral, impulsando la expansión y fortalecimiento de las zonas de reserva campesina, resguardos, consejos comunitarios y otras figuras. De igual forma, es imperioso para el Gobierno precisar una estrategia que apunte a la transformación real de los territorios y no solo a mostrar cifras de hectáreas erradicadas. Por transformación real debe entenderse presencia y acceso a servicios básicos, centros de salud, escuelas, centros comunitarios, vías de acceso, formalización de la propiedad rural y acceso a alternativas reales de sustento económico.

Gráfica 3.4.2 Sustitución voluntaria de cultivos ilícitos a Junio 30 de 2017.



Fuente: Adaptación propia a partir de la información obtenida del boletín N. 04: "Así va el posconflicto. ¿Cómo va la sustitución de cultivos?", Alta Consejería Presidencial para el posconflicto, derechos humanos y seguridad (2017).

41. Plan de atención inmediata: El primer año: \$1.000.000 mensual hasta por 12 meses como remuneración por actividades de sustitución, preparación de tierras para siembras legales o trabajo en obras públicas de interés comunitario; \$1.800.000 por una sola vez para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria; \$9.000.000 por una sola vez para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido como piscicultura, avicultura, entre otros. El segundo año: hasta \$10.000.000 para proyectos productivos, apoyo para el acceso a crédito y asistencia técnica por \$3.200.000 por familia. «Listo plan para sustitución voluntaria de cultivos ilícitos», Presidencia de la República, acceso 23 de Junio de 2017, <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos>

Adicional a esto, aún está pendiente por parte del Gobierno radicar el proyecto de ley sobre el tratamiento penal diferenciado para campesinos cultivadores y recolectores, tema de crucial importancia para brindarles seguridad jurídica y garantía de que no van a ser judicializados por esta actividad. A continuación, se hace un listado de las iniciativas legislativas en el marco del punto cuatro del acuerdo, diferenciando las que ya han sido aprobadas de las que aún no han sido presentadas.

Tabla 3.4.1 Iniciativas legislativas aprobadas. Punto cuatro sobre solución al problema de drogas ilícitas.

Iniciativas legislativas aprobadas		
Norma	Título	Estado
Decreto Ley 249 de 2017	"Por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional C-289 de 2017
Decreto Ley 896 de 2017	"Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS".	En revisión por la Corte Constitucional

Fuente: Elaboración propia.

Tabla. 3.4.2 Iniciativas legislativas pendientes. Punto cuatro sobre solución al problema de drogas ilícitas.

Iniciativas legislativas pendientes	
Iniciativa legislativa	Título
Proyecto de ley	Tratamiento penal diferenciado para campesinos de cultivos de uso ilícito.

Fuente: Elaboración propia.

► 3.5. Víctimas

El desarrollo del punto cinco del acuerdo de paz está en marcha y se ha venido cumpliendo conforme al avance normativo que ha tenido, sin embargo, la estabilidad jurídica de las normas aún está pendiente de un hilo debido a que la Corte no se ha pronunciado frente a la exequibilidad de las iniciativas que desarrollan este punto. La sostenibilidad del acuerdo en este sentido depende, entonces, de esta estabilidad jurídica y de la aplicación efectiva de la Ley de Amnistía. Por otro lado, el desarrollo normativo de este punto ha sido altamente criticado por víctimas, organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de víctimas, debido a que consideran que el Gobierno no ha cumplido con lo establecido

en el acuerdo en términos de una participación amplia y efectiva y no ha considerado a esta población en los espacios de discusión.

El esfuerzo más palpable del Gobierno fue un mecanismo llamado Proceso Amplio de Participación, a través del cual recogió más de 2.000 propuestas de las víctimas, organizaciones, académicos y expertos, en torno al fortalecimiento y la adecuación de la política de reparación integral. Este proceso se llevó a cabo a partir de una serie de encuentros regionales, temáticos, entre otros, con el cierre de un evento nacional realizado en Bogotá con la participación de aproximadamente 500 personas. A pesar de las buenas intenciones que pudo haber tenido el Gobierno para cumplir con lo dispuesto en

el acuerdo de paz, fue un proceso limitado en la participación, en los temas abordados, en las personas convocadas, entre otras cosas, y hasta la fecha no se tiene conocimiento claro de si las propuestas que surgieron serán tenidas en cuenta o no en el fortalecimiento y adecuación de la política de reparación. Si bien la premura en la realización de estos encuentros era la necesidad de radicar en el Congreso el proyecto de reforma a la Ley 1448 de 2011 para el primer semestre de 2017, del afán no resultó nada bueno porque la iniciativa quedó pendiente para la nueva legislatura y hasta el momento no ha sido socializado ningún proyecto de reforma.

Varias organizaciones sociales, de víctimas y derechos humanos han solicitado al Congreso de la República “priorizar el trámite de las leyes que aseguran la implementación del acuerdo, conservando el principio de centralidad de las víctimas de manera que se anteponga el derecho a la paz como máximo valor de la sociedad, dejando atrás los intereses políticos”⁴². De igual forma, le han exigido al Gobierno radicar la reforma a la Ley 1448 de 2011 según lo estipulado en el acuerdo de paz. Si bien es cierto que son las víctimas las protagonistas de todo este proceso, la única forma de construir paz, de transformar al país y de señalar al proceso de paz como posible y exitoso será reconociendo a las víctimas, escuchándolas, garantizando sus derechos, reparación y participación efectiva, así como respondiendo a sus expectativas. Este es el camino para consolidar una paz realmente estable y duradera.

Lo significativo del punto cinco radica en su transversalidad con los demás puntos del acuerdo. Como se ha señalado enfáticamente a lo largo de este proceso, “las víctimas son el centro del acuerdo”, y esto no implica solamente su participación activa y efectiva en la implementación del mismo; también se debe entender que no hay un solo punto en el acuerdo que no involucre directamente a las víctimas y que, por ende, no deba dejar de tenerlas en cuenta. No obstante, como se ha desarrollado la implementación hasta el momento, cabría preguntarse si esta transversalidad se ha visto reflejada en la práctica con la materialización de cada uno de los componentes del acuerdo. Como lo manifestó el director del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Monseñor Héctor Fabio Henao, en su intervención en el Senado en audiencia pública sobre el Acto Legislativo 02 de 2017, las víctimas son el centro de lo que debería ser discutido, y la reflexión se debe encaminar hacia las verdaderas garantías que se deben brindar a esta población, donde su reparación es esencial para la construcción de un escenario estable de posconflicto. Es por esta razón que las leyes en la materia deberán atender como mínimo a los principios rectores de la centralidad de las víctimas y sus derechos, tratamiento penal especial condicionado a las garantías y los derechos de las víctimas, integralidad, debido proceso, no regresividad en el reconocimiento de los derechos y enfoque especial diferenciado⁴³.

La primera norma en expedirse en el marco de este punto fue la Ley 1820 de 2016 sobre amnistía, indulto y tratamientos penales

42. «Organizaciones y víctimas exigimos mayor compromiso del Congreso con el acuerdo de paz», Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, acceso el 27 de junio de 2017, <https://www.colectivodeabogados.org/?Organizaciones-y-victimas-exigimos-mayor-compromiso-del-Congreso-con-la>

43. Mons. Héctor Fabio Henao (Intervención en audiencia pública sobre el proyecto de acto legislativo número 02 de 2017 Senado y 002 de 2016 Cámara (acumulado) con proyecto de acto legislativo número 003 de 2016 (Bogotá: Senado de la República, 14 de febrero de 2017).

especiales, con el objetivo de brindarles seguridad jurídica a los excombatientes que durante su rebelión cometieron delitos políticos (rebelión, sedición y asonada). También está contemplada la libertad condicional según el caso. Sobre esta ley no se ha pronunciado la Corte, y hasta el momento ha suscitado toda clase de debates jurídicos. Sus avances han sido lentos y su mayor tropiezo ha sido su operatividad. Al momento de expedirse, los operadores judiciales se vieron en la obligación de aplicarla sin tener claro el alcance y contenido de las medidas allí establecidas. El Gobierno intentó compensar esta situación con el Decreto 277 que reglamenta la ley, pero en todo caso las peticiones allegadas a los despachos eran tantas que la congestión de los juzgados de ejecución de penas no dio espera y los operadores judiciales entraron en paro, manifestando su descontento por no contar ni con el personal ni el presupuesto para resolver en un tiempo tan reducido cada petición. Las consecuencias de esto se ven reflejadas directamente en las bases guerrilleras, en donde se incrementa la desconfianza hacia el Gobierno y las instituciones; esto ya se ha visto con las huelgas de hambre en 19 cárceles del país promovidas por miembros de las FARC

que alegan el incumplimiento del acuerdo por parte del Gobierno ⁴⁴. Esta situación no es una amenaza menor, por lo que amerita atención por parte del Gobierno.

Así entonces, según cifras del Ministerio de Justicia y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, se han otorgado apenas 261 amnistías de iure y 187 indultos. Estas cifras son muy bajas teniendo en cuenta que tanto las amnistías como los indultos deben ser conferidos a la totalidad de guerrilleros de las FARC que hoy en día aún se encuentran en las ZVTN. En cuanto a la libertad condicional, hasta hoy la Secretaría Ejecutiva de la JEP ha avanzado en más de un 70 % en la suscripción de actas que otorgan la libertad a guerrilleros y militares, sin embargo, la concesión de los beneficios por parte de los jueces ha sido limitada: alrededor del 10 % de los habilitados han recibido el beneficio⁴⁵. Por otro lado, la ley estatutaria de administración de justicia de la JEP aún está pendiente y su camino no es muy claro. El proyecto que había sido radicado en el Congreso fue retirado y el nuevo que se radique en la actual legislatura estará sujeto a las nuevas reglas impuestas por la Corte Constitucional.

Gráfica 3.5.1 Cifras Ley de Amnistía a junio de 2017.



Fuente: Elaboración propia.

44. Redacción Sección Paz, «Guerrilleros de las Farc presos, en huelga de hambre para que se cumplan acuerdos», Periódico El Espectador, 27 de junio de 2017, acceso 28 de junio de 2017, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/prisioneros-integrantes-de-las-farc-en-huelga-de-hambre-por-incumplimiento-del-gobierno-articulo-700233>

45. Nelson Sánchez y Daniel López, «¿Dónde va la implementación del acuerdo sobre víctimas?», Razón Pública, 26 de junio de 2017, acceso 27 de junio de 2017, <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10350-d%C3%B3nde-va-la-implementaci%C3%B3n-del-acuerdo-sobre-v%C3%ADctimas.html>

En el mes de abril se aprobó el Acto Legislativo 01 que creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual contempla instituciones judiciales, extrajudiciales y administrativas (Comisión de Esclarecimiento, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto, la Jurisdicción Especial para la Paz), con la participación de diferentes sectores sociales y políticos. Este acto, al igual que la Ley de Amnistía, se encuentra en revisión por la Corte Constitucional y su acondicionamiento ha presentado muchos retrasos. Esto era de esperarse teniendo en cuenta la carga procesal a la que se enfrenta y al poco personal inicialmente pensado (aproximadamente 38 magistrados y 17 fiscales), por lo que desde sus inicios tendrá que lidiar con una gran cantidad de solicitudes, lo que llevará muy probablemente a una congestión constante. A esto se suma que la creación y organización de nuevas instituciones y sus respectivos procedimientos lleva tiempo y más aún cuando se está partiendo de cero.

Adicional a las complicaciones operativas, en el SIVJRNR, especialmente la JEP ha estado expuesta a críticas y modificaciones en lo referente al modelo de justicia restaurativa acordado. Algunos sectores han insistido en que es un modelo que promueve la impunidad al contemplar otras opciones diferentes a la privación de la libertad; a pesar de que la doctrina y la jurisprudencia tanto nacional como internacional han estipulado que el derecho de las víctimas a la justicia no implica exclusivamente la imposición de penas carcelarias, sectores de la oposición han querido convertirse en la piedra en el zapato. ¿En dónde quedan, entonces,

las concesiones que se deben hacer para lograr una verdadera construcción de paz? Como lo ha manifestado la Iglesia católica a lo largo de este proceso, “si queremos la paz, es necesario que la justicia adquiera principalmente los rasgos de la justicia restauradora; que la justicia no caiga en el summum jus, summa injuria, sino que se abra a contemplar otras posibilidades de reparación que permitan que el castigo se convierta en un instrumento de construcción de paz”⁴⁶.

Así entonces, desde su discusión en el Congreso esta iniciativa ha sufrido contratiempos que la llevaron a ser sometida a algunas modificaciones que debilitaron su objetivo de contribuir al conocimiento de la verdad. Como lo han manifestado varias organizaciones sociales y defensoras de víctimas, entre las modificaciones más preocupantes estuvo la limitación impuesta por el Senado para investigar y sancionar a miembros del Estado y a terceros civiles, situación que “aumenta las probabilidades de que agentes de esos dos ámbitos, responsables de múltiples victimizaciones, queden invisibilizados. Este tratamiento diferencial atenta no solo contra los derechos de las víctimas, sino de toda la sociedad”⁴⁷. Esto ha sido en todo caso un duro golpe para las víctimas de crímenes de Estado las cuales ya no terminan quedando tan en el centro del acuerdo.

Es evidente que este sistema se enfrenta a grandes desafíos, sin señalar el hecho de que comience su funcionamiento en medio de una campaña electoral. Será de crucial importancia que desarrolle espacios razonables de participación para las víctimas

46. Conferencia Episcopal de Colombia, *Artesanos del perdón, la reconciliación y la paz* (Bogotá: Editorial Santillana, 2016), 13.

tanto en las audiencias como en la continua construcción de este modelo de justicia para la paz, ya que será la construcción colectiva la que le dé sostenibilidad y fuerza para un legítimo esclarecimiento de la verdad y contribución a la reparación. Como lo han manifestado varias organizaciones sociales, el principal reto del sistema será encontrar un equilibrio entre la celeridad de la justicia y la participación de las víctimas como eje central del acuerdo. Esta centralidad, de acuerdo con lo manifestado por el director del Secretariado Nacional de Pastoral Social, implica “participación real y efectiva de las

víctimas en el sistema sin excepción de ningún mecanismo u órgano que lo conforman, así como un sistema que de verdad se constituya en una reparación integral y definitiva, y no asistencial y transitoria, a los daños sufridos durante el conflicto para todas las víctimas sin discriminación alguna”⁴⁸. A continuación, se hace un listado de las iniciativas legislativas en el marco del punto cinco del acuerdo, diferenciando las que ya han sido aprobadas, las que están en trámite para la legislatura que acaba de comenzar y las que aún no han sido presentadas.

Tabla 3.5.1 Iniciativas legislativas aprobadas. Punto quinto sobre víctimas.

Iniciativas legislativas aprobadas		
Norma	Título	Estado
Ley 1820 de 2016	“Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Amnistía, Indulto y Tratamientos Penales Especiales y otras disposiciones.”	En revisión por la Corte Constitucional
Acto Legislativo 01 de 2017	“Por medio del cual se crea un título de Disposiciones Transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una Paz Estable y Duradera. [Creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición-SIVJRNR]”.	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 277 de 2017	“Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 dictando disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”.	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 587 de 2017	“Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)”.	
Decreto Ley 588 de 2017	“Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”.	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 589 de 2017	“Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”.	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto 671 de 2017	“Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones”.	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 700 de 2017	“Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017”.	En revisión por la Corte Constitucional

48. Mons. Héctor Fabio Henao (Intervención en audiencia pública sobre el proyecto de acto legislativo número 02 de 2017 Senado y 002 de 2016 Cámara (acumulado) con proyecto de acto legislativo número 003 de 2016 (Bogotá: Senado de la República, 14 de febrero de 2017).

Decreto Ley 706 de 2017	"Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 891 de 2017	"Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".	En revisión por la Corte Constitucional

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.5.2 Iniciativas legislativas en trámite. Punto quinto sobre víctimas.

Iniciativas legislativas en trámite		
Iniciativa legislativa	Título	Estado
Proyecto de ley estatutaria	"Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. [Estatutaria de Justicia en la JEP]".	Retirada por el autor. Pendiente para la actual legislatura.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.5.3 Iniciativas legislativas pendientes. Punto quinto sobre víctimas.

Iniciativas legislativas pendientes	
Iniciativa legislativa	Título
Proyecto de ley	Reforma a la Ley 1448 de 2011.
Proyecto de ley	Reglamento de la JEP.
Proyecto de ley	Sistema de asesoría y defensa gratuita previsto en el acuerdo de la JEP y Ley de Amnistía.
Decreto reglamentario	Política de derechos humanos.
Decreto reglamentario	Mecanismo de monitoreo nacional o internacional de las sanciones impuestas por la JEP.

Fuente: Elaboración propia.

► 3.6. Implementación

En esta nueva legislatura, instaurada el pasado 20 de julio de 2017, el Congreso deberá continuar con el trámite de las iniciativas que quedaron pendientes bajo las nuevas directrices de la Corte Constitucional, y el Gobierno deberá acelerar la socialización de las demás iniciativas pendientes entre las que está el Plan Marco de Implementación. Según lo establecido en el acuerdo de paz, la CSIVI debía discutir y aprobar, dentro de los cuatro

meses siguientes a su constitución, un Plan Marco de Implementación de los Acuerdos sobre la base de un borrador presentado por el Gobierno. El objetivo de este plan es establecer la hoja de ruta necesaria para activar todos los puntos del acuerdo en términos de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación, priorización y secuencia – cronograma–, instituciones responsables y fuentes de financiación. De igual forma, el plan impulsará políticas públicas, programas

y reformas que tengan en cuenta las particularidades de las mujeres y el enfoque étnico, incluyendo indicadores de impacto que permitan identificar el avance de la implementación al respecto. La vigencia del plan será de diez años y será revisado anualmente por la CSIVI.

No obstante, el Gobierno debía presentar este plan en abril; hasta ahora no se conoce y solo se ha avanzado en dos iniciativas paralelas: un plan de 100 días enfocado en 51 municipios, donde hay zonas veredales y donde están los sitios con más cultivos ilícitos en el país; y la Estrategia de Respuesta Rápida. La primera iniciativa, se ejecuta bajo el propósito central de allegar la oferta pública, poner en marcha la articulación, armonización y concurrencia de dicha oferta tanto a nivel nacional, departamental o municipal, y contribuir a fortalecer la presencia y confianza en el Estado. Para los primeros 100 días se priorizaron acciones en los municipios donde se instalaron las ZVTN y los 30 municipios con mayor presencia de cultivos ilícitos, arrojando un total de 51 municipios. En estos territorios, se encontraron factores en común e indicadores clave para la estabilización y construcción de la paz como la afectación por el conflicto armado, brechas socioeconómicas, debilidad institucional, mayor presencia de cultivos ilícitos y economías ilegales. El total de proyectos del plan es de 1.115, y a la fecha, según información del Gobierno, hay aproximadamente 792 proyectos en ejecución, es decir, un 70 % del plan. De estos programas, 51 están enfocados en el mejoramiento de 50 kilómetros de

vías terciarias, para lo cual se han venido firmando convenios con los municipios priorizados para hacerles entrega de 50 millones de pesos para el mencionado mejoramiento. Al 5 de junio de este año se habían firmado convenios con 29 de los 51 municipios y el Gobierno anunció que espera en julio terminar de firmar los convenios con los municipios que hacen falta⁴⁹.

Frente a la segunda iniciativa, desde finales de 2016 se dio inicio al desarrollo de un conjunto de medidas en justicia, desarrollo, gobernabilidad y seguridad pública, con el fin de contribuir a la estabilización de los territorios y reconstruir la confianza ciudadana en el proceso de paz y el Estado. Para esto se priorizaron algunos proyectos en ámbitos definidos por el Gobierno de la siguiente manera: atención socioeconómica, gobernabilidad y buen gobierno local, justicia transicional y víctimas, y justicia y seguridad. Algunos de los proyectos que han sido priorizados en cada uno de los ámbitos se enuncian a continuación, sin embargo, al ver el tipo de proyectos que se pretenden desarrollar son muy pocos los que abordan las causas estructurales de los problemas que han azotado a los municipios con mayores vulnerabilidades socioeconómicas y de gobernanza, los cuales son el blanco de esta iniciativa. Si bien cada paso que se da aporta en el mejoramiento de las condiciones de las poblaciones vulnerables e históricamente invisibilizadas, la mayoría de las estrategias desarrolladas por el Estado siguen siendo insuficientes para atacar esas causas estructurales que han mantenido al país en conflicto.

49. Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, Boletín N° 3. Así va el Posconflicto, (Bogotá: Alta Consejería para el Posconflicto Derechos Humanos y Seguridad, 2017).

Tabla 3.6.1 Proyectos en la Estrategia de Respuesta Rápida.

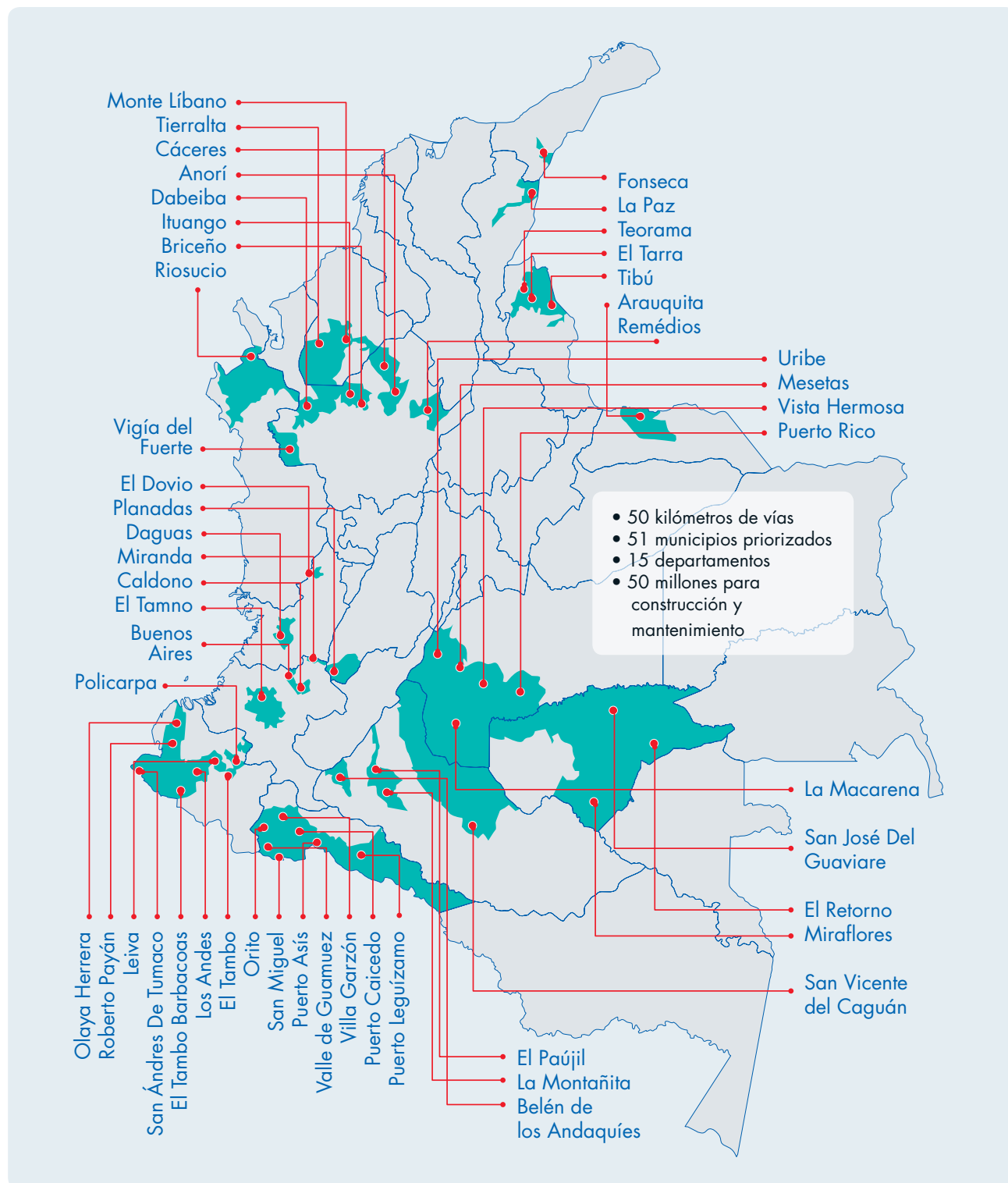
Estrategia de Respuesta Rápida	
Ámbitos	Proyecto
Atención socioeconómica	Paquete de asistencia de productividad agropecuaria: despliegue masivo de técnicos agropecuarios, campaña de acceso a crédito, entrega de kits.
	Ayuda alimentaria, medidas contra la desnutrición y alistamiento para medidas de seguridad alimentaria.
	Construcción y/o mejoramiento de pequeña infraestructura social y económica, generando oportunidades de empleo.
Gobernabilidad y buen gobierno local	Manos a la Paz: universitarios voluntarios y despliegue de voluntarios del sector público y privado.
	Ferias municipales de trámites y jornadas móviles de trámites seleccionados.
	Fortalecimiento integral de actores líderes comunitarios y capacitación en conciliación y transformación de conflictos.
Justicia transicional y víctimas	Aceleración de la reparación colectiva.
	Focalización de 100.000 cupos de reparación individual.
	Asegurar capacidades institucionales de la Unidad de Restitución de Tierras para actuar en el sur del país.
Justicia y seguridad	Desminado en 20 de los municipios de más afectación; señalización y educación en el riesgo de minas en 179 municipios y verificación de ausencia de minas.
	Jornadas móviles de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana y de otros servicios de justicia formal y alternativa.
	Fortalecimiento del enfoque de género en la Policía Rural, para atender mejor violencia sexual y violencia intrafamiliar.

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del reporte de la Presidencia de la República 'Respuesta Rápida: una estrategia de estabilización y generación de confianza en la paz'.

Adicional al Plan Marco de Implementación, en el Congreso se le está dando trámite al proyecto que pretende modificar el Sistema General de Regalías en cinco puntos específicos. El primero, creando un nuevo fondo, el cual tendrá como objetivo realizar inversiones en las zonas más afectadas por el conflicto. El ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, afirmó que con este proyecto se pretende “abrir un fondo con 7 % de las regalías del país, durante los próximos 20 años”. El segundo cambio radica en la creación del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), el cual tendrá como finalidad tomar las decisiones de cómo priorizar esas inversiones, teniendo en

cuenta cuáles son las regiones donde el conflicto fue más devastador. El tercero es utilizar unos recursos excedentes, sobre todo para vías terciarias, que no están siendo empleados y que se encuentran en las cuentas del Ministerio de Hacienda. El cuarto es agilizar la aprobación directa por parte de las entidades territoriales de proyectos locales para la implementación del acuerdo de paz sin autorización del OCAD. Y, por último, el quinto cambio se refiere al funcionamiento del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual, de ser aprobado el proyecto de acto legislativo, deberá elegir los proyectos mediante convocatorias públicas y abiertas, de acuerdo con los planes de desarrollo

Gráfica 3.6.1 Plan de 100 días. Estrategia 51x50



Fuente: Adaptación propia a partir de la información obtenida del boletín N. 03: "Así va el posconflicto. Estrategia 51 x 50", Alta Consejería Presidencial para el posconflicto, derechos humanos y seguridad (2017).

territoriales con la finalidad de permitir una mayor participación de la comunidad científica y académica en estos recursos⁵⁰.

Los departamentos han protestado frente a este proyecto de acto legislativo argumentando que están en desacuerdo con que el Gobierno “continúe centralizando las decisiones presupuestales cuando los departamentos tienen diversos problemas en educación, salud, en el tema carcelario (...) donde la responsabilidad ha recaído en las Gobernaciones, sin que el Gobierno haya aumentado los recursos para solucionar estos temas”⁵¹. En este sentido, cabe entonces preguntarse si los recursos adicionales de los que habla el Gobierno son realmente complementarios o es simplemente una redistribución de los mismos y de los fondos vigentes en el sistema de regalías. Si bien es cierto que se necesitan muchos recursos para cumplir con lo acordado en el proceso, es importante que el Gobierno defina su Plan Marco para encontrar nuevas fuentes de financiación, más allá de reasignar los recursos ya destinados en las regiones para otras necesidades.

El capítulo étnico no se queda atrás frente a los retrasos y a su lenta implementación. Desde el proceso fue un capítulo que se incluyó a última hora y gracias a las presiones políticas por parte de las comunidades indígenas y afrocolombianas. La complejidad en este tema es que se ha pretendido que la velocidad a la que va el *fast track* sea la misma que la que lleve la consulta previa a los grupos étnicos, y algunos actos legislativos que pueden afectar los intereses colectivos de estas comunidades

ya se han realizado sin consultarlas. El capítulo étnico hace que estas comunidades estén vinculadas a cada uno de los puntos del acuerdo y, por ende, a la mayoría de las iniciativas legislativas, y a pesar de que la ruta del *fast track* desde siempre ha estado muy clara, la de la consulta previa no. Tanto las comunidades indígenas como las afrocolombianas se han pronunciado frente a la vulneración de este derecho fundamental y a la falta de voluntad del Gobierno para socializar las normas que deben ser consultadas y para avanzar en la reglamentación de los compromisos que ha adquirido con estas comunidades. Si bien a finales de enero se constituyó la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos que debe velar para que la interpretación e implementación de lo pactado en La Habana tenga un enfoque étnico, esto se logró solo dos meses después de constituirse la CSIV. La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas afirma que el Gobierno les ha presentado tan solo cinco propuestas normativas para su revisión y comentarios⁵². Adicional a esto, las garantías de seguridad para los líderes de los grupos étnicos siguen siendo materia de gran preocupación. El llamado al Gobierno por parte de estas comunidades es claro; habrá que esperar de qué forma lo afronta.

A continuación, se hace un listado de las iniciativas legislativas en el marco del punto seis del acuerdo, diferenciando las que ya han sido aprobadas, las que están en trámite para la legislatura que acaba de comenzar y las que aún no han sido presentadas.

50. Jhon Guzmán, «Fondo para la paz y uso de excedentes, los cambios al Sistema de Regalías» Diario La República, 24 de mayo de 2017, acceso el 29 de junio de 2017, <https://www.larepublica.co/economia/fondo-para-la-paz-y-uso-de-excedentes-los-cambios-al-sistema-de-regalias-2513141>

51. Jhon Guzmán, «Fondo para la paz...»

52. Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, “En grave riesgo consulta previa e implementación de Acuerdo Final de Paz en Colombia”, 22 de mayo 2017, acceso el 30 de junio de 2017. <http://www.mpcindigena.org/attachments/article/522/C~.pdf>
Redacción Sección Política, «Afros piden avances en la implementación del capítulo étnico de paz», Periódico El Espectador, 20 de mayo de 2017, acceso 30 de junio de 2017, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/afros-piden-avances-en-la-implementacion-del-capitulo-etnico-de-paz-articulo-694747>

Tabla 3.6.2 Iniciativas legislativas aprobadas. Punto seis sobre implementación.

Iniciativas legislativas aprobadas		
Norma	Título	Estado
Acto Legislativo 02 de 2017	"Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 62 de 2017	"Por el cual se designan los representantes del Gobierno Nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIV) a la Implementación del Acuerdo Final".	
Decreto Ley 121 de 2017	"Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991 [para tramitar el control constitucional sobre las normas aprobadas en virtud del Procedimiento Legislativo para la Paz y de los decretos expedidos en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz]".	
Decreto Ley 248 de 2017	"Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".	Exequible el inciso 1 y el artículo 2. Inexequibles los incisos 2 y 3.
Decreto Ley 691 de 2017	"Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su funcionamiento".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto 871 de 2017	"Por el cual se designa un representante del Gobierno Nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final [Juan Fernando Cristo]".	
Decreto Ley 888 de 2017	"Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República".	En revisión por la Corte Constitucional
Decreto Ley 889 de 2017	"Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991 [Suspensión términos Corte Constitucional para priorizar control constitucional de normas que implementan el Acuerdo Final]".	
Decreto Ley 894 de 2017	"Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".	En revisión por la Corte Constitucional

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.6.3 Iniciativas legislativas en trámite. Punto seis sobre implementación.

Iniciativas legislativas en trámite		
Iniciativa legislativa	Título	Estado
Proyecto de acto legislativo	"Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política. [Sistema General de Regalías y la implementación]".	En trámite en el Congreso. Pendiente para la nueva legislatura.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.6.4 Iniciativas legislativas pendientes. Punto seis sobre implementación.

Iniciativas legislativas pendientes	
Iniciativa legislativa	Título
Documento Conpes	Plan Marco de Implementación, su objetivo es fijar la planeación del proceso de implementación a diez años.

Fuente: Elaboración propia.

► 4. Materialización local de las instancias territoriales

Uno de los temas más importantes para pensar en la construcción de una paz estable y duradera es pensar la forma en que se va a abordar el territorio principalmente desde el Estado, pero también desde otros sectores que tienen presencia e impacto directo en diferentes regiones, como podría ser el sector privado y los medios de comunicación. La sociedad en general será otro de los actores que juegue un papel primordial en la consolidación de este proceso. El primer paso de materialización local de las instancias territoriales se dio con las ZVTN, y de ahí en adelante se han venido desarrollando planes, programas y diferentes iniciativas legislativas que pretenden abordar este tema; pero como todo proceso nuevo, tomará tiempo para mostrar resultados y aún es muy prematuro afirmar si el camino por el que se está andando llevará a resultados positivos. Adicional a esto, el despliegue normativo ha sido tal que ni siquiera las instituciones a nivel nacional tienen claridad de cómo pueden coordinarse ni de cómo pueden articular cada una de las normas que han sido promulgadas para los diferentes temas, razón que ha generado confusión y desinformación en el territorio. Los esfuerzos del Gobierno hasta el momento han girado en torno a poner en marcha el desarrollo normativo del acuerdo, pero no se ha avanzado en una ruta clara de articulación entre entidades y de cómo esto se va a replicar en el territorio. Es por esto que, adicional a las ZVTN, no se ven aún materializadas las medidas necesarias para que exista una presencia integral del Estado en todas las zonas donde se requiere.

El enfoque de paz territorial es claro en el acuerdo, lo que quiere decir que la paz se construye con base en los problemas y particularidades propias de cada región. Según el alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, la paz territorial se logra complementando el enfoque de derechos con el enfoque territorial dando como resultado el fortalecimiento de los derechos constitucionales de la población. Su argumento se basa en la generación de una nueva alianza entre las comunidades y el Estado para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio, entendiendo “institucionalidad” no solo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar⁵³. En este entendido, el éxito en la implementación del acuerdo a nivel territorial dependería no solo de las instancias nacionales, sino de las entidades territoriales y del papel clave que juegan las comunidades como veedoras de estos compromisos.

Sin embargo, esta lógica de “inclusión e integración territorial”, como la llama el comisionado, presenta grandes desafíos tanto sectoriales como de capacidad estatal que pueden convertirse en un gran obstáculo para la exitosa implementación a nivel territorial. En términos sectoriales, tanto a nivel financiero como institucional y técnico, se presentan retos debido a que se trata de sectores sobre cuyo desempeño el Gobierno adquirió compromisos específicos en el acuerdo sin que en muchos casos las entidades territoriales tengan algún grado de injerencia según las competencias que les han sido establecidas legalmente. Por otro lado, adicional a los desafíos sectoriales, la capacidad estatal puede afectar este

53. Sergio Jaramillo, La paz territorial (Ponencia presentada en la Universidad de Harvard: Boston, 13 de marzo de 2017).

proceso debido a problemas y debilidades de gestión a nivel nacional y territorial, descoordinación entre instancias nacionales y territoriales, falta de participación de las comunidades en la gestión pública, entre otras⁵⁴. El tema político y la coyuntura electoral también se convierten en amenaza al ocasionar polarización y, por ende, más saboteadores del proceso. Sumado a estos desafíos, no puede dejarse de lado el papel de la sociedad en la construcción de esa paz territorial. Como lo ha manifestado la Iglesia católica:

*La paz es una construcción permanente en cada región [...]. Construir la paz desde los territorios, significa hacerlo desde las relaciones cotidianas con la naturaleza, con la comunidad a la que se pertenece, con las demás comunidades y con la organización política y comunitaria que regula las relaciones sociales*⁵⁵.

De esta manera, no basta con desarrollar programas y estrategias que estén desligados de las necesidades y particularidades de cada región o que no se ajusten a las capacidades y necesidades de las entidades territoriales y que no sean socializadas con las comunidades. Si se quiere lograr esa “nueva alianza” que defiende el Gobierno, es importante fortalecer la coordinación interinstitucional y aprovechar la capacidad instalada en las entidades territoriales, así como fortalecer los vacíos que en ellas se encuentren. Empoderar a las regiones será clave para que sean ellas mismas las que se apropien del concepto de “paz territorial” y de esta forma se cree una infraestructura para

la paz que tenga el poder de implementar de manera efectiva lo que se ha acordado. Como menciona la experta Mary Kaldor, “la paz estable en el tiempo no se consigue solo con acuerdos entre el Estado y los actores armados, sino que es preciso desarrollar, promover y contar con una sociedad civil participativa que sea el actor principal en la compleja reconciliación y reconstrucción del posconflicto”⁵⁶. La construcción de paz se logrará en la medida en que se responda a contextos territoriales diferenciados, se fortalezcan los débiles desarrollos institucionales, y, sin lugar a dudas, se fortalezcan los mecanismos de participación de las comunidades en la gestión pública, ya que han sido las víctimas y las comunidades vulnerables una de las razones más fuertes para luchar por una paz estable y duradera. Si no se cuenta con ellas y se les involucra en la materialización local de las medidas desarrolladas, ¿entonces con quién se va a construir la paz territorial?

54. Gonzalo Vargas y Rafael Hurtado de Mendoza, Los retos de la ‘paz territorial’ (Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, 2017), 4.

55. Conferencia Episcopal de Colombia, Artesanos del perdón. 35-36.

56. Mary Kaldor, La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra (España: Tusquets Editores, 2005).

Conclusiones

Tal como se mencionó varias veces a lo largo de este documento, firmar el acuerdo de paz era lo más fácil en el marco de un posconflicto cargado de desafíos y que solo con el paso del tiempo podrá demostrar si fue exitoso o no. Implementar lo acordado de manera efectiva, contrarrestar una rápida reproducción de violencia en cabeza principalmente de nuevas estructuras criminales, lograr un proceso exitoso con el ELN e impedir que las disidencias y las nuevas estructuras criminales tengan éxito con los mercados ilegales son tan solo unos superficiales ejemplos de lo que enfrenta el Estado para no continuar fallándole a sus ciudadanos. El abanico de desafíos y oportunidades es amplio, y la construcción de paz y la reconciliación del país serán procesos que se extenderán en el tiempo y de los cuales posiblemente no se verán resultados notorios en el corto plazo. Como es claro, un conflicto armado surge a raíz de la incapacidad de una sociedad de tratar sus conflictos políticos de manera pacífica, por lo que esta etapa de transición será la oportunidad para reaprender sobre la resolución de conflictos sociales y políticos sin violencia, la importancia de la garantía y respeto de los derechos de los ciudadanos y la integración de la Colombia rural olvidada para un desarrollo económico más inclusivo y sostenible.

El éxito de este periodo de posconflicto dependerá del compromiso no solo de las partes que se sentaron a negociar el acuerdo de paz, sino del esfuerzo de las instituciones públicas y privadas, de organizaciones sociales y de la comunidad en general. El fortalecimiento de redes sociales, territoriales y regionales y las estrategias de articulación

entre las entidades estatales y su réplica en el territorio serán claves para lograr procesos de incidencia efectivos y para integrar a las comunidades vulnerables en los diferentes procesos. Es el diálogo con las comunidades el que permite identificar las verdaderas necesidades, es el empoderamiento y capacitación de las mismas lo que no va a permitir que este periodo termine en un desbordamiento de mercados ilegales y en una mayor fractura social. El acuerdo de paz dejó un vacío muy grande frente a la capacidad institucional de los territorios, por lo que no se puede pensar en una implementación exitosa si el nivel nacional no se articula con el nivel departamental y municipal, para tener claridad en los planes y programas que se están desarrollando y que se pueden ofrecer en cada región.

La importancia de vincular a las bases sociales con la implementación del acuerdo y de consolidar un trabajo conjunto entre el nivel nacional, departamental y local radicarán en la posibilidad de robustecer de forma más efectiva estrategias que hagan frente a las diferentes amenazas que ya se han venido presentando a lo largo de este periodo; es el caso de las nuevas estructuras criminales que en varias regiones continúan en la lucha por el control del territorio y de los corredores estratégicos para el fortalecimiento de los mercados ilegales, así como con el hostigamiento a defensores de derechos humanos y líderes sociales. De igual forma, este trabajo conjunto se verá reflejado en la implementación de los planes y programas diseñados hasta ahora de forma coherente y coordinada sin generar confusiones, desgaste y desconfianza en las comunidades. Ya varias organizaciones de víctimas y de derechos humanos han manifestado reiteradamente su preocupación frente a su participación y

su papel en la implementación del acuerdo. Esto evidencia la improvisación del Estado en este proceso, y la necesidad prioritaria de no continuar este camino sin la construcción de mecanismos y canales efectivos que involucren a las comunidades directamente afectadas, más allá de simplemente informarles los procesos cuando ya sus percepciones al respecto no van a ser tenidas en cuenta. No necesariamente el Estado debe pensar en el despliegue de toda una estrategia compleja de participación de estas comunidades, pero sí es importante el desarrollo de mecanismos sencillos que permitan que se construya paz de manera conjunta con ellas y las víctimas históricamente afectadas.

La reconciliación no es un desafío menor en una sociedad polarizada que se ha acostumbrado a convivir con el odio, el deseo de venganza, el miedo y la indiferencia. Será un proceso al que le deben apostar todos los sectores influyentes del país, que requerirá tiempo para lograr la construcción de un nuevo “nosotros” y generar transformaciones en todos los niveles⁵⁷. La pedagogía debe continuar con el objetivo de transformar la percepción politizada que se tiene de la paz, para llegar a entenderla como la única opción posible para construir un país diferente. Y en este proceso juegan un papel clave las organizaciones sociales y la comunidad internacional que hasta el momento han sido protagónicas con el mensaje que han ayudado a posicionar, resaltando la oportunidad que representa un proceso de esta envergadura. El papel de la comunidad internacional y el apoyo de la sociedad civil internacional al proceso de paz por medio de propuestas, acompañamiento, verificación y monitoreo ha sido determinante para darle

mayor credibilidad al proceso, para fomentar la necesidad de reconciliación entre los colombianos y para fortalecer las diferentes iniciativas de organizaciones sociales que han construido agenda de paz en el territorio.

En conclusión, Colombia no es todavía un caso exitoso. Hasta el momento no es posible hablar de una terminación definitiva del conflicto armado, y si bien el porcentaje de delitos de lesa humanidad y los niveles de violencia han bajado sustancialmente desde que se inició el proceso de paz con las FARC, el enfrentamiento por control de territorios y por mercados ilegales continúa con los demás actores armados causando desplazamientos y afectaciones a las comunidades. De igual forma, el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos es cada vez más preocupante, por lo que la imagen de un posconflicto se vuelve gris al constatar el rápido crecimiento de los herederos del paramilitarismo y las nuevas estructuras criminales. El gran logro, entonces, es que el país fue merecedor de un acuerdo definitivo con uno de los actores armados más poderosos, pero la consecución de la paz sigue siendo el gran desafío por alcanzar.

57. Conferencia Episcopal de Colombia, *Artesanos del perdón*. 39.

Lista de referencias

Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Boletín N° 3. *Así va el Posconflicto.* <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170422-boletines/boletin-3/asi-va-posconflicto.html#seguimiento-plan>, Bogotá: Alta Consejería para el Posconflicto Derechos Humanos y Seguridad, 2017.

Ávila, Ariel. «Genocidio político, una tragedia que se podría repetir.» Centro de Memoria Paz y Reconciliación. 2 de marzo de 2016. <http://centromemoria.gov.co/genocidio-politico-una-tragedia-que-se-podria-repetir/> (último acceso: 23 de junio de 2017).

Buitrago, Juan Diego. «Reforma política se comenzará a discutir después del 20 de julio.» Periódico El Tiempo, 14 de junio de 2017. Acceso el 23 de junio de 2017. <http://www.eltiempo.com/politica/congreso/reforma-politica-del-gobierno-se-discutira-despues-del-20-de-julio-99012>.

Carvajal, Estefanía, y Colprensa. «Este es el plan del Congreso para salvar el *fast track*.» Periódico El Colombiano, 23 de mayo de 2017. Acceso el 23 de junio de 2017. <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/plan-del-congreso-para-garantizar-el-fast-track-en-implementacion-de-acuerdo-de-paz-NL6591870>.

Castrillón, Gloria. «¿Qué hay detrás de la dejación de armas?» Periódico El Espectador, 17 de junio de 2017. Acceso el 23 de junio de 2017. <http://colombia2020.elespectador.com/territorio/que-hay-detras-de-la-dejacion-de-armas>.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. «Organizaciones y víctimas exigimos mayor compromiso del Congreso con el acuerdo de paz.» 23 de mayo de 2017. <https://www.colectivodeabogados.org/?Organizaciones-y-victimas-exigimos-mayor-compromiso-del-Congreso-con-la> (último acceso: 27 de junio de 2017).

Conferencia Episcopal de Colombia. Artesanos del perdón, la reconciliación y la paz. Bogotá: Editorial Santillana, 2016.

Decreto 893/2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET (Presidencia de la República, 28 de mayo de 2017).

Decreto Ley 902/2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras (Presidencia de la República, 29 de mayo de 2017).

Equipo Reforma Rural Integral. Boletín Informativo N° 1. Avances en la Implementación Normativa de la Reforma Rural Integral-RRi. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/5.05.17-Boleti%CC%81n1CSIVI-RRi.pdf>, Bogotá: CSIVI-FARC, 2017.

Escobar, Mariana. «Ponencia presentada en la audiencia pública sobre implementación de la reforma rural integral y el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito consagrados en el acuerdo de paz de La Habana.» Bogotá: Capitolio Nacional, 22 de junio de 2017.

Fisas, Vicenç. «Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes.» Quaderns De Construcció De Pau, n° 24 (2011): 1-22.

Forero, Javier. «Tres semanas, el nuevo plazo para que termine el desarme de las FARC.» Periódico El Tiempo, 30 de mayo de 2017. Acceso el 23 de junio de 2017. <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/nuevo-calendario-de-desarme-de-farc-y-zonas-veredales-93440>.

Fundación Paz y Reconciliación. Cómo va la Paz. Informe de la Iniciativa Unión por la Paz. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación e Iniciativa Unión por la Paz, 2017.

García, Yeison. «Modificaciones a la JEP limitarían la aplicación de justicia en el posconflicto.» Generación Paz. 29 de marzo de 2017. <http://generacionpaz.co/content/modificaciones-la-jep-limitar-la-aplicacion-de-justicia-en-el-posconflicto> (último acceso: 27 de junio de 2017).

Guzmán, Jhon. «Fondo para la paz y uso de excedentes, los cambios al Sistema de Regalías.» Diario La República, 24 de mayo de 2017. Acceso 29 de junio de 2017. <https://www.larepublica.co/economia/fondo-para-la-paz-y-uso-de-excedentes-los-cambios-al-sistema-de-regalias-2513141>.

Jaramillo, Sergio. «Ponencia presentada en la Universidad de Harvard.» La paz territorial. Boston, 13 de marzo de 2017.

Kaldor, Mary. La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra. Barcelona: Tusquets Editores, 2005.
Majbub, Salomón. «Movilización campesina en Briceño para exigir cumplimiento de acuerdo de sustitución voluntaria.» Indepaz. s.f. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/03/Paro-campesino-en-Brice%C3%B1o-1.pdf> (último acceso: 23 de junio de 2017).

Mecanismo de Monitoreo y Verificación. Séptimo Informe Mensual del Mecanismo de Monitoreo y Verificación. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/2017-06-08_mmv_-_septimo_informe_mensual_-_v.6.pdf, Bogotá: CSIVI, 2017, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/2017-06-08_mmv_-_septimo_informe_mensual_-_v.6.pdf.

Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas. «En grave riesgo consulta previa e implementación de Acuerdo Final de Paz en Colombia.» 22 de mayo de 2017. <http://www.mpcindigena.org/attachments/article/522/C~.pdf> (último acceso: 30 de junio de 2017).

MOE. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes 2018-2022 y 2022-2026. Bogotá: MOE, 2017.

Mons. Henao, Héctor Fabio. «Intervención en audiencia pública sobre el proyecto de acto legislativo número 02 de 2017 Senado y 002 de 2016 Cámara (acumulado) con proyecto de acto legislativo número 003 de 2016.» Bogotá: Senado de la República, 14 de febrero de 2017.

Moreno, Wilson. «46 líderes asesinados en 2017» Sección Nacional, CM&. 17 de mayo de 2017. <http://www.cmi.com.co/nacional/lideres-asesinados-en/418532/> (último acceso: 8 de junio de 2017).

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. «A pesar de las dificultades, el vaso está medio lleno: Sergio Jaramillo.» 6 de marzo de 2017. <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2017/Marzo/A-pegar-de-las-dificultades-el-vaso-esta-medio-lleno-Sergio-Jaramillo.aspx> (último acceso: 8 de junio de 2017).

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Comunicado Conjunto N° 19. Comunicado CSIVI sobre cumplimiento de compromisos, D+180 y siguiente fase de implementación. <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-19-29-de-mayo-de-2017.aspx>, Bogotá: CSIVI, 2017.

—. «Informe especial. Las FARC se concentran para dejar las armas.» 24 de febrero de 2017. <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/Paginas/informes-especiales/zonas-veredales/index.html> (último acceso: 2017 de junio de 15).

Osorio, Marcela. «La implementación legal del acuerdo de paz solo ha avanzado en un 12,7%.» Periódico El Espectador, 3 de mayo de 2017. Acceso el 23 de junio de 2017. <http://colombia2020.elespectador.com/pais/la-implementacion-legal-del-acuerdo-de-paz-solo-ha-avanzado-en-un-127>.

Presidencia de la República. «Comenzó histórico programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en Colombia.» 11 de mayo de 2017. <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170511-Comenzo-historico-programa-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos-en-Colombia> (último acceso: 23 de junio de 2017).

—. «Listo plan para sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.» 27 de enero de 2017. <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos> (último acceso: 23 de junio de 2017).

Redacción Paz. «Se instaló Comisión de Seguimiento a implementación del acuerdo de paz. Gobierno y Farc dieron detalles de su funcionamiento. También arrancó Consejo de Reintegración. Gobierno y Farc dieron detalles de su funcionamiento.» Periódico El Tiempo, 2 de diciembre de 2016. Acceso el 12 de junio de 2017. <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/instalacion-de-la-comision-de-seguimiento-al-acuerdo-final-de-paz-49094>.

Redacción Política. «Arrancó la implementación del acuerdo de paz con las Farc.» Periódico El Espectador, 2 de

diciembre de 2016. Acceso el 12 de junio de 2017. <http://colombia2020.elespectador.com/politica/arranco-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc>.

Redacción Sección Judicial. «Human Rights Watch advierte abusos por parte del Eln y paramilitares en Chocó.» Periódico El Espectador, 7 de junio de 2017. Acceso el 8 de junio de 2017. <http://beta.elespectador.com/noticias/judicial/human-rights-watch-advierte-abusos-por-parte-del-eln-y-paramilitares-en-choco-articulo-697288>.

Redacción Sección Paz. «Guerrilleros de las Farc presos, en huelga de hambre para que se cumplan acuerdos.» Periódico El Espectador, 27 de junio de 2017. Acceso el 28 de junio de 2017. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/prisioneros-integrantes-de-las-farc-en-huelga-de-hambre-por-incumplimiento-del-gobierno-articulo-700233>.

—. «Ya van 52 líderes sociales asesinados este año.» Periódico El Espectador, 13 de julio de 2017. Acceso el 19 de julio de 2017. <http://www.elespectador.com/noticias/paz/ya-van-52-lideres-sociales-asesinados-este-año-articulo-702980>.

Redacción Sección Política. «Afros piden avances en la implementación del capítulo étnico de paz.» Periódico El Espectador, 20 de mayo de 2017. Acceso el 30 de junio de 2017. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/afros-piden-avances-en-la-implementacion-del-capitulo-etnico-de-paz-articulo-694747>.

—. «Con la entrega de cinco últimas armas, termina dejación de las FARC.» Periódico El Tiempo, 27 de junio de 2017. Acceso el 27 de junio de 2017. <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-oficialmente-termina-la-dejacion-total-de-armas-103088>.

Sánchez, Nelson, y Daniel López. «¿Dónde va la implementación del acuerdo sobre víctimas?» Razón Pública, junio de 26 de 2017. Acceso 27 de junio de 2017. <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10350-d%C3%B3nde-va-la-implementaci%C3%B3n-del-acuerdo-sobre-v%C3%ADctimas.html>.

Sentencia C-332/201. (Corte Constitucional, 17 de mayo de 2017).

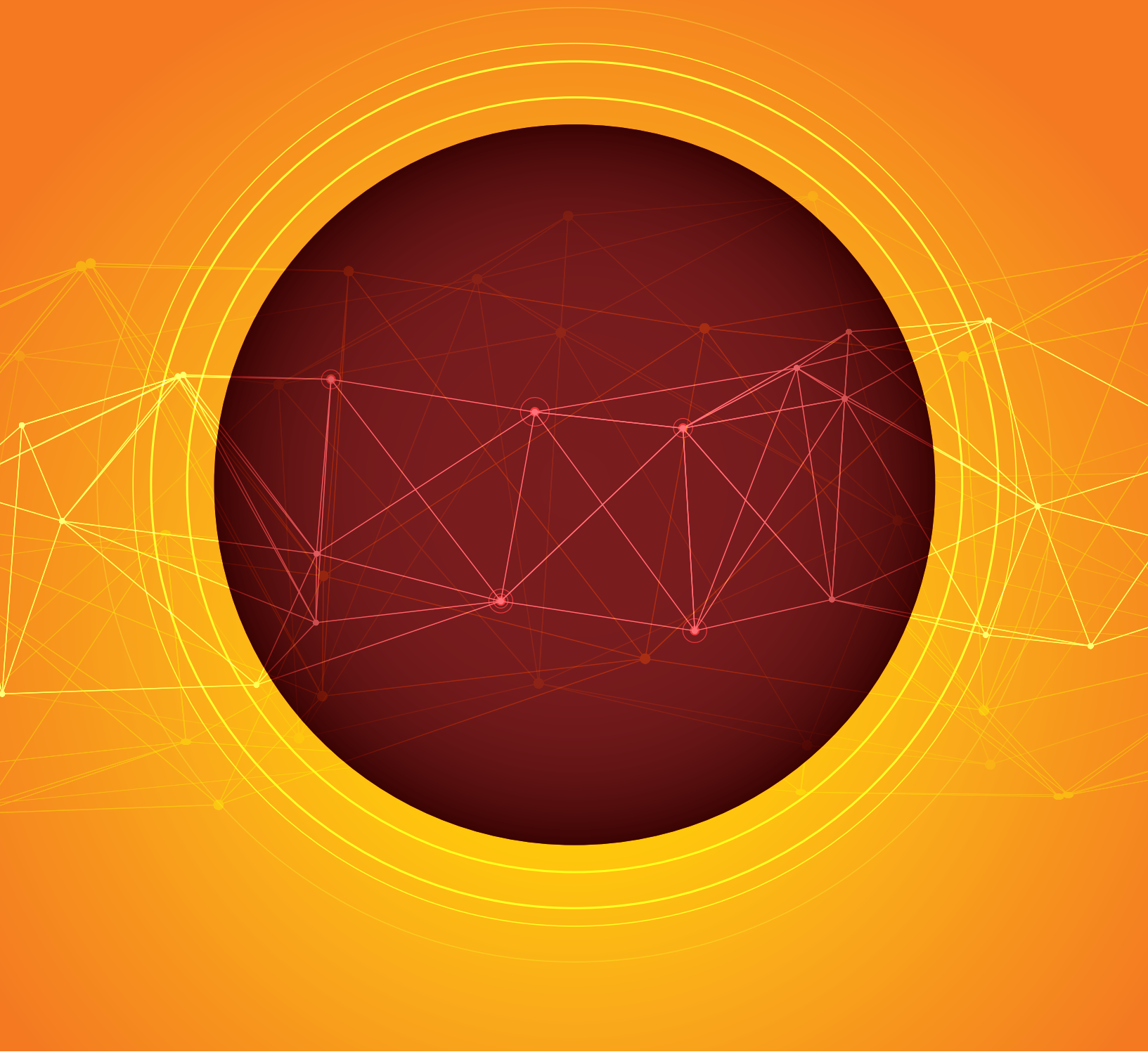
Universidad Nacional de Colombia. Caracterización comunidad FARC-EP. Resultados generales. <http://www.reintegracion.gov.co/es/sala-de-prensa/SiteAssets/Presentaci%C3%B3n%20rueda%20de%20prensa%20Julio%206%202017.pdf>, Bogotá: Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2017.

Uprimny, Rodrigo. «Corte, “fast track” y paz.» La Silla Vacía. 28 de mayo de 2017. <http://lasillavacia.com/blogs/corte-fast-track-y-paz-61117> (último acceso: 13 de junio de 2017).

—. «Intervención en audiencia pública sobre el proceso de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2016.» Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 6 de abril de 2017.

Vargas, Gonzalo, y Rafael Hurtado de Mendoza. Los retos de la ‘paz territorial’. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, 2017.

Villarraga, Álvaro. «¿Es conveniente prorrogar las Zonas Veredales Transitorias de Normalización?» Razón Pública, 14 de mayo de 2017. Acceso 15 de junio de 2017. <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10242-es-conveniente-prorrogar-las-zonas-veredales-transitorias-de-normalizaci%C3%B3n.html>.



CARITAS

Schweiz
Suisse
Svizzera
Svizra


Cáritas
Trabajamos por la justicia

CAFOD
Just one world


**Secours
Catholique**
Caritas France

caritas
LUXEMBOURG