

RETOS, POSIBILIDADES Y ALCANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA¹

Jonnathan Gutiérrez Castaño²

Introducción

El Acuerdo Final de paz, luego de 4 años de conversaciones entre el gobierno nacional y las FARC-EP (actualmente partido político con personería jurídica: *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC*), es fruto de una agenda de negociaciones compuesta por 6 puntos (Reforma Rural, Participación Política, Fin del Conflicto, Solución al problema de Drogas de uso Ilícito, Víctimas e Implementación), temas sobre los cuales se suscribieron importantes compromisos y que buscan con su efectiva implementación, contribuir con la solución política del conflicto social y armado en Colombia y aportar a la construcción de una paz estable y duradera.

Sin embargo, al cumplirse dos años de la firma de este histórico acuerdo, es necesario evaluar y repensar estrategias que logren fortalecer los procesos de seguimiento, monitoreo, acompañamiento y veeduría sobre la implementación, para el cual se ha estipulado en el Plan Marco de Implementación, un tiempo que oscila entre los 10 y 15 años de ejecución. Para contribuir con este propósito, es fundamental que la sociedad civil, especialmente las universidades y centros de investigación, realicen esfuerzos que permitan apoyar, desde las distintas disciplinas y áreas del conocimiento, con la materialización de las disposiciones contenidas en el acuerdo, lo cual es primordial para el futuro de la paz.

Es por ello que este documento intenta presentar un análisis minucioso sobre el impacto y efectos genera-

dos como consecuencia del proceso de implementación, identificando cuáles han sido los alcances, limitaciones, proyecciones y desafíos asociados a la ejecución del acuerdo. Para cumplir este objetivo, se realizó una rigurosa labor hermenéutica soportada en los informes presentados en 2018 por el Instituto KROC y la OEI en asociación con el Centro de Altos Estudios Legislativos del Congreso sobre el estado de la implementación, analizadas y comparadas con documentación de las instituciones gubernamentales y complementada también con diferentes fuentes periodísticas, esto con la finalidad de observar, desde distintas perspectivas, los avances alcanzados en materia de implementación.

Finalmente, este trabajo de análisis político ofrece como parte de sus conclusiones, una serie de recomendaciones y propuestas orientadas a fortalecer efectividad de las medidas adoptadas por las instituciones del Estado en función de la implementación, al tiempo de procurar impulsar nuevos escenarios de pedagogía y diálogo con diversos sectores de la sociedad colombiana, buscando potenciar y dinamizar los espacios de participación alrededor de la construcción de la paz, la convivencia y la reconciliación.

¿Por qué debe hacerse la paz en Colombia?

El contexto social y político del país previo al inicio de las negociaciones en el año 2012, estuvo presidido por el recrudecimiento del conflicto armado como consecuencia del rompimiento de los diálogos en la Zona de Despeje (1999 - 2002), la expansión de grupos paramilitares a nivel nacional y la consolidación de la política de la Seguridad Democrática desarrollada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2010), lo que condujo a un estado generalizado de degradación y desgaste de la

1 Este documento es producto del monitoreo, estudio y análisis de la implementación de los acuerdos de paz. Fue elaborado bajo la dirección del profesor Alejo Vargas, la coordinación académica del profesor Boris Duarte y el apoyo del Equipo del Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz
2 Politólogo, investigador y asistente docente de la Universidad Nacional de Colombia.

confrontación, lo cual suscitó la necesidad de evaluar las posibilidades de establecer un acuerdo que permitiera avanzar hacia la solución política del conflicto y la violencia en Colombia.

Reconociendo esa realidad, el gobierno presidido por Juan Manuel Santos y las FARC-EP inician una serie de encuentros exploratorios y de acercamiento que conducen a la instalación formal de la mesa de diálogo y la presentación de una agenda de negociación de la que es producto el acuerdo final de paz, la cual busca con su implementación, subsanar los elementos causales y estructurales del conflicto social y armado, particularmente asociadas a la problemática agraria y el acceso a la tierra, la profunda exclusión del régimen político y la ausencia de una política de Estado que se oriente eficazmente en erradicar el fenómeno del narcotráfico. Así mismo, el acuerdo ubica como un tema central el punto sobre víctimas³, razón por la cual se creó el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) con el fin de resarcir las consecuencias de más de cincuenta años de confrontación.

Por consiguiente, es preciso identificar la relación existente entre estas problemáticas con el desarrollo y prolongación de la guerra, dentro de las cuales cabe destacar como principales causas la estructura de la propiedad rural y el régimen de producción y acumulación sobre las que se ha configurado una estructura de poder, basada en la concentración extrema de la riqueza y la profundización de la desigualdad social (Estrada: 2015). Así mismo, es importante señalar cómo el sistema jurídico y político que se ha mantenido vigente, ha sido funcional a las élites gobernantes y ha contribuido sustancialmente a su permanencia en el poder (Giraldo: 2015).

Para lograr una aproximación de los sucesos históricos que permitan reconocer la complejidad y las dimensiones del conflicto colombiano, es preciso remitirse a los tiempos de “La Violencia” (1925 - 1955), donde la exacerbación de las disputas por la tierra y el control del

3 Según cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), son cerca de ocho millones de víctimas, producto de las masacres, asesinatos selectivos, desapariciones, desplazamientos, secuestros, violencia sexual, entre otros repertorios de violencia ocurridos en el marco de más de medio siglo de conflicto armado. <http://www.centrode-memoriahistorica.gov.co/micrositios/fin-del-conflicto/firma-del-fin-del-conflicto-armado-colombiano.html>

Estado, derivan en una confrontación armada con características de una guerra civil, la cual alcanza su punto de mayor inestabilidad con asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, quien representaba una posibilidad de cambio para los sectores populares, cada vez más radicalizados como consecuencia de la violencia y la represión estatal y en una seria amenaza para los intereses del statu quo. Tras los brotes de insurrección que surgieron en este contexto de gran convulsión social, la clase política gobernante optó por una estrategia de pacificación a través de la dictadura de Rojas Pinilla y posteriormente el retorno al poder a través del pacto consociacionista del “Frente Nacional” entre las élites de los partidos liberal y conservador. (Molano: 2015).

En medio del estallido social que se vivía en el país, especialmente en las zonas rurales, el gobierno de Guillermo León Valencia ordenó adelantar en 1964 operaciones militares contra las autodefensas campesinas del Bloque Sur, quienes impulsaron distintos procesos de colonización, principalmente en El Pato, Guayabero, Riochiquito y Marquetalia; territorios que Álvaro Gómez Hurtado les adjudicó despectivamente el sobrenombre de Repúblicas Independientes, pero que en realidad se trataba de territorios donde se organizaban familias campesinas que ocupaban tierras para poder trabajar y sobrevivir a la violencia de los escuadrones armados, algunos de ellos exguerrilleros liberales, quienes eran apoyados por el propio gobierno. Años más tarde, al mando de Manuel Marulanda y de Jacobo Arenas, los comandos que conformaban estas autodefensas, se convirtieron en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC.

En los años siguientes, particularmente en los años ochenta, el acelerado crecimiento de las rentas producto de economías ilegales, principalmente vinculadas al narcotráfico, permiten la consolidación de mafias y cárteles de droga, las cuales a su vez logran establecer alianzas con los poderes políticos locales y con pujantes grupos empresariales, dando lugar a la creación y financiación de ejércitos privados o estructuras paramilitares, quienes no solamente operaron para contrarrestar la avanzada guerrillera, razón por la cual hubo cooperación mutua con la fuerza pública, sino que además eran potencialmente funcionales a una estrategia que instrumentalizó el terror la violencia para acentuar procesos de acumulación a través del desplazamiento forzado y el despojo.

En paralelo, la ascendente conflictividad en las zonas rurales, le permitió a las FARC un lento pero sostenido

proceso de crecimiento, proyectando una política de multiplicación de sus frentes y una mayor sofisticación de su armamento y tácticas de guerra, producto también del cobro de impuestos asociadas a los cultivos ilícitos que se extendieron en las zonas donde ejercieron control territorial.

El fracaso de los reiterados intentos de pacificación y sometimiento que sostuvieron durante un largo periodo distintos gobiernos sobre las organizaciones guerrilleras, además de develar las profundas debilidades institucionales para resolver la compleja crisis social y política, situaron la necesidad de evaluar como alternativa procesos de negociación, pese a que en principio estas se limitaron a ofrecer amnistías e indultos como en su momento se gestó en la administración de Belisario Betancur. Caso similar se presentó en el gobierno de Virgilio Barco y posteriormente el de César Gaviria, donde se mantuvo una propuesta de paz basada en la desmovilización, desarme y reinserción (DDR) de las guerrillas, desatendiendo las complejas dimensiones del conflicto y que en consecuencia *“reducen las referencias a la paz a una retórica sin contenido”* (Pécaut: 1989; pp. 408).

Posteriormente, pese a que el proceso de negociación con el M-19 concluyó con la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que redactó la nueva carta constitucional de 1991, la cual se fundamentó en la ampliación de los derechos civiles y políticos para garantizar la apertura democrática, el conflicto continuó con una escalada sin precedentes a lo largo de la década de los años noventa, lo que presionó tanto al gobierno de Ernesto Samper como el de Andrés Pastrana a evaluar la posibilidad de entablar nuevos procesos de negociación. Pese a que recibieron un importante apoyo de la comunidad internacional y el acompañamiento de sectores representativos de la sociedad civil, no lograron prosperar estos esfuerzos en acuerdos que pusieran fin al conflicto y en consecuencia, con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia, se reforzó una política basada en la confrontación militar que dejó entre 2002 y 2010 una cifra de 3.3 millones de víctimas, que sumadas a las del periodo de Pastrana, representan el 70.13% del total registrado en toda la historia⁴.

Desde esta perspectiva, es necesario reconocer el carácter social y político sobre el cual se ha desarrollado el

4 <https://pares.com.co/2016/09/12/pastrana-y-uribe-el-7013-por-ciento-del-total-de-victimas/>

conflicto interno en Colombia, lo cual permite reafirmar la importancia que tiene insistir en defender la salida negociada de la confrontación, recalcando que *“Colombia es uno de los pocos países del mundo donde ha habido una coexistencia estable entre conflicto armado y democracia. Los ejércitos ilegales no son actores ‘externos’ al sistema político; están conectados a éste en muchos sentidos”* (Gutiérrez: 2006; pp. 491), lo ratifica que el conflicto no se resuelve únicamente con la desmovilización de las agrupaciones armadas, sino en la erradicación de las causas históricas que se han mantenido y que se han exacerbado a lo largo de décadas de confrontación, articuladas con la profunda exclusión política, desigualdad social y conflicto armado.

Por lo tanto, es imperativo avanzar en la proscripción definitiva de la violencia la cual ha dejado un saldo de más de 262.197 mil personas asesinadas⁵, 81% de los casos civiles; 27.023 secuestros; 1.982 masacres; 25.007 casos de personas desaparecidas; 1.754 víctimas de violencia sexual; 4.744.046 desplazamientos forzosos y un promedio de 10.189 víctimas por minas antipersonales⁶, lo cual se ha convertido en mayor impedimento para la necesaria construcción de una auténtica democrática. Por ende, la materialización de la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, requiere que la sociedad esté dispuesta a renunciar y rechazar la violencia y asumir sus contradicciones y conflictos sin el recurso de las armas.

Apertura democrática, participación y reincorporación: apuestas necesarias para proscribir la violencia de la política

Para garantizar la ampliación del sistema democrático en Colombia, es fundamental promover e impulsar nuevos escenarios de participación y representación política, donde la inclusión de distintas fuerzas políticas contribuyan a enriquecer las discusiones sobre los asuntos de interés nacional, permitiendo que desde diversidad y el pluralismo puedan constituirse las bases sobre las cuales

5 <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/262-197-muertos-dejo-el-conflicto-armado>

6 <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>



se construye la paz. Sin embargo, para el cumplimiento de este propósito, es imperativo asegurar las condiciones que permitan garantizar y fortalecer la organización social, promoviendo también nuevos espacios de participación ciudadana (Acuerdo Final: 2016).

Estas disposiciones deben estar acompañadas de medidas que garanticen la apertura de nuevos partidos y/o movimientos que emergen en la disputa política, bien sea para ejercer como fuerzas de oposición o que logren constituirse en el tiempo como alternativas de poder. Para ello, debe primar el respeto por la diferencia, salvaguardando principios sobre los que se sostienen los sistemas democráticos, por lo cual se debe avanzar en la no estigmatización de proyectos políticos que han sido objeto de exclusión de los escenarios institucionales de representación.

En tal sentido, puede afirmarse que el punto del acuerdo asociado a la participación política depende de (3) pilares fundamentales: 1) ampliar derechos y garantías para la actividad política, lo que incluye garantizar el ejercicio de la oposición; 2) promover mecanismos para la participación ciudadana y 3) impulsar dicha participación en los niveles locales, regionales y nacionales, involucrando todos los sectores, especialmente las comunidades y poblaciones históricamente marginadas y vulnerables.

Partiendo de estos elementos, se puede afirmar que profundizar la calidad de la democracia requiere reformar el sistema electoral y de partidos, fortalecer y garantizar el pluralismo y la representación política, promocionar políticas de reconciliación, convivencia y no estigmatización, fortalecer la organización y garantizar la movilización social, garantizar condiciones de seguridad que protejan a quienes asumen el ejercicio político, liderazgos comunitarios y la defensa de DDHH.

Estatuto de la Oposición:

El sistema político en Colombia, el cual históricamente ha conservado un carácter profundamente excluyente y binario, requiere para su necesaria modernización, la implementación de una serie de medidas que ofrezcan condiciones para que nuevos actores puedan incidir en el escenario político y de representación en las instituciones. Para avanzar en este propósito, el acuerdo establece medidas como el Estatuto de la Oposición, la creación de un sistema integral que garantice condiciones de seguridad y protección para quienes ejercen actividad

política, la ampliación de los escenarios de representación de la sociedad civil al interior del Consejo Nacional de Paz, junto con la creación de Consejos Territoriales, la promulgación de una ley de participación ciudadana y de garantías a la movilización social.

Las medidas sobre las que se ha avanzado en su trámite legislativo, están asociadas al Decreto 895 de 2017, que tras el extendido proceso de revisión de constitucionalidad, fue declarada exequible por la Corte en abril de 2018⁷. Dicho Estatuto ofrece a la oposición el derecho de asumir una curul en Senado y Cámara de Representantes como la segunda mayor votación a la Presidencia de la República, al igual que participación en las Asambleas y Consejos en las elecciones a las Gobernaciones y las Alcaldías; derecho a participar en la conformación de las mesas directivas de las corporaciones públicas, acceso equitativo en los medios de comunicación, el derecho de réplica y el derecho a organizar una sesión para exponer las posturas de la oposición frente al informe de cumplimiento del plan de desarrollo y sobre la ejecución de los recursos de inversión⁸ (MOE: 2018).

No obstante, si bien esta ley estatutaria era una deuda histórica desde la Constitución de 1991 para reconocer los derechos de los partidos que ejercen la oposición, hasta el momento sus efectos sólo han cobrado relevancia en el posicionamiento de Gustavo Petro y Ángela María Robledo en la comisión Primera de Senado y Cámara respectivamente, ejerciendo una labor parlamentaria que cobra protagonismo en las discusiones que se han desarrollado en la actual legislatura como fuerza visible de la oposición al gobierno de Iván Duque.

Sin embargo, se requiere hacer una evaluación a profundidad sobre los alcances que dicho Estatuto ofrece a la oposición en un mayor periodo de tiempo, especialmente en las instancias locales y regionales, considerando, por ejemplo, las implicaciones que tendría la propuesta que fue impulsada por parte de la coalición de gobierno para extender por un año más dichos mandatos y con ello prorrogar nuevas elecciones so pretexto de hacer coincidir el periodo del actual presidente con los tiempos de los gobiernos locales, propuesta que si bien no prosperó, refleja el interés de las colectividades que

7 <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2012%20comunicado%2004%20y%2005%20de%20abril%20de%202018.pdf>

8 <https://moe.org.co/estatuto-de-oposicion/>

actualmente son parte del gobierno para mitigar la existencia de la oposición.

Misión Especial Electoral, Reforma Política y CTEP:

Una de las grandes apuestas en materia de participación política y apertura democrática está relacionada con el paquete de recomendaciones elaborada por la Misión Especial Electoral (MEE) para la Reforma Política y las Circunscripciones Especiales Territoriales de Paz (CTEP). En relación a la mencionada Reforma Política, lo planteado originalmente en el acuerdo es la implementación de medidas que avancen hacia una mayor institucionalización, democratización e inclusión dentro del sistema de partidos, ajustando las reglas de juego para garantizar un mayor pluralismo político, paridad de condiciones en la competencia electoral, especialmente asociada a la financiación de las campañas y modificar la arquitectura institucional del actual sistema electoral.

Por otra parte, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) se convertían en una alternativa real y material de ofrecer a las víctimas de 16 zonas afectadas por conflicto, la posibilidad de obtener participación directa en la Cámara de Representantes durante las dos siguientes legislaciones posteriores al acuerdo. Sin embargo, estas disposiciones no han sido aprobadas por la ausencia de voluntad política del Congreso para implementarlas. En relación a esto último, cabe resaltar que la resistencia de las fuerzas políticas adversas a legislar en favor de la implementación del acuerdo, tiene su origen principalmente en el idiosincrasia propia de la cultura política colombiana, la cual permanece anclada a una concepción premoderna y tradicionalista, propio del sistema político que prevalece hasta la actualidad, lo que implica un reto adicional para avanzar hacia la renovación y apertura democrática en el país.

Frente a la Reforma Política, la actitud de los partidos que se han mostrado adversos a su aprobación, puede explicarse fundamentalmente por dos razones que son a su vez complementarias entre sí; primero, porque estos partidos han consolidado gran parte de su capital político a través de prácticas clientelares, principalmente por los vínculos que establecen con los cacicazgos regionales y locales, haciendo de la corrupción y el lobby parlamentario su forma tradicional y más efectiva de hacer política, aprovechando para beneficio propio la ausencia de regulaciones en el sistema político que la implementación

del acuerdo busca introducir para garantizar igualdad de condiciones a nuevas fuerzas políticas que se sumen a la contienda electoral, y segundo, porque las anomalías que persisten en el sistema electoral, al ser el CNE un organismo que se compone de las cuotas de los partidos mayoritarios, son estos los ejercen control e injerencia procesos electorales, lo que pone en entredicho la transparencia y veracidad de los resultados obtenidos.

Sin embargo, para lograr una verdadera modernización del sistema político, es necesario también implementar medidas que establezcan un estricto control sobre los recursos con los cuales se financian las campañas, implementar un tribunal electoral independiente y autónomo del control de los partidos, garantizar acceso equitativo para que las mujeres participen en política, ajustar reglas de juego al interior de los partidos para combatir actos de corrupción y transfuguismo de las personas elegidas en cargos de representación, entre otras medidas.

Para el caso de las CTEP, a pesar de haberse logrado el documento de conciliación entre Senado y Cámara, no se obtuvo una mayoría suficiente en la votación para que fueran aprobadas. De allí se pueden interpretar varias cosas. Esto se explica principalmente porque prevalece una fuerte resistencia de los partidos más poderosos y ciertamente más renuentes frente al proceso de paz en admitir voces que se sumen como fuerza política a la implementación de los acuerdos al interior del parlamento, a pesar de que estas tengan un carácter transitorio, limitado a sólo dos legislaturas; considerando que éstas podrían fortalecer el capital político de la oposición y en consecuencia, decidan mantener una estrategia de estigmatización y desprestigio contra las CTEP, bajo el argumento de que estas podrían movilizar intereses partidistas de los sectores de izquierda y particularmente del movimiento político FARC, tergiversando la naturaleza misma de las circunscripciones especiales que, tal como fue acordado, están dirigidas exclusivamente a las víctimas de los territorios más afectados por la guerra (OEI: 2018).

No obstante, al hablar de apertura democrática para la construcción de paz, es imperativo que aquellas comunidades y territorios que han sufrido con mayor hostilidad las consecuencias de la confrontación, puedan tener también una voz activa en los espacios institucionales de representación para exponer y defender sus posturas frente a la agenda legislativa asociada a la implementación del acuerdo, así como la de velar por sus derechos e



intereses como víctimas del conflicto, que en caso contrario, resultaría profundamente lesivo para el futuro mismo de la implementación y la credibilidad de dicho proceso.

Participación Ciudadana y Mecanismos de Veeduría y Control:

Frente a la ampliación de espacios y mecanismos democráticos de participación ciudadana, el acuerdo contempla implementar medidas que permitan ofrecer plenas garantías para ejercer el derecho a la protesta y la movilización social, acceso a medios de comunicación, promoción del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, fortalecer las herramientas de control y veeduría ciudadana y democratizar la participación sobre políticas de planeación. Cabe denotar que gran parte de estas disposiciones no registran avances significativos en tanto no han concluido los procedimientos administrativos ni jurídicos que permitan materializar en la práctica estas acciones.

Sin embargo, la importancia de implementar estos mecanismos radica principalmente en superar el concepto restringido de la democracia que la reduce a la contienda electoral, por el contrario, estos mecanismos buscan avanzar en la apertura de espacios públicos que permitan deliberar y decidir en la construcción de las políticas públicas, los planes de desarrollo y planes de ordenamiento del territorio, haciendo visibles las necesidades, preocupaciones e inquietudes de la ciudadanía, forjando puentes de entendimiento entre sociedad civil e instituciones públicas, donde la ciudadanía pueda adquirir una voz activa y propositiva en la ejecución misma de la política.

Frente a la implementación de las herramientas y mecanismos para el ejercicio de veeduría y control ciudadanas, cabe destacar acciones que vienen siendo implementadas por el Departamento Administrativo de Función Pública asociadas al fortalecimiento de los Sistemas de Rendición de cuentas, el diseño de un plan nacional de apoyo a veedurías ciudadanas y la creación de observatorios de transparencia, donde la propia ciudadanía tiene la potestad de involucrarse de forma más directa en la inspección y regulación de la ejecución de la política y vigilar el destino de los recursos, lo cual es un tema crucial frente a las posibilidades de éxito de la implementación del acuerdo de paz, involucrando así a los sectores de la sociedad civil a asumir también un papel activo para asegurar su cumplimiento.

Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y situación de DDHH:

La profundización de la crisis humanitaria en el país, principalmente sobre los territorios históricamente más afectados por el conflicto, supone la existencia de grandes dificultades en materia de seguridad que impactan negativamente el avance de la implementación, especialmente en áreas donde deben desarrollarse políticas orientadas a la reforma rural, la sustitución de cultivos, la reincorporación y la restitución de tierras. Para ubicar dicha problemática en contexto, de acuerdo a la información registrada por la Defensoría del Pueblo, la cifra de líderes sociales y defensores de DDHH asciende en 2016 de 97 casos a 159 en 2017⁹ y de lo registrado entre enero y noviembre de 2018 se registran 226 casos¹⁰, a lo cual se suman las continuas denuncias por amenazas y otras formas de hostigamiento del que son objeto los líderes sociales en razón de sus actividades con la comunidad.

Por otra parte, pese a que por efecto mismo del proceso de paz se hiciese un llamado más categórico desde amplios sectores de la sociedad para rechazar las acciones de violencia, lo cual es elemental para proscribir el uso de las armas como mecanismo de acción política y control social y territorial; persiste en las regiones una compleja situación de conflicto, propio de los contextos de guerra y que como consecuencia de décadas de confrontación armada, son hechos que se han normalizado o se consideran habituales en el país.

Es por ello que el Acuerdo Final se establece la creación de un *Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política* (SISEP) a través del Decreto 895 de 2017, el cual busca garantizar la implementación de medidas efectivas de protección y seguridad de líderes y lideresas sociales y líderes de la oposición en el desarrollo de su actividad comunitaria y política. Para garantizar que estas medidas puedan ser realmente efectivas es imprescindible hacer énfasis sobre el enfoque territorial de la implementación dado que estas deben ajustarse según

⁹ Las tasas más elevadas se reportan en los departamentos de Chocó, Nariño, Cauca, Valle, Antioquia, Córdoba y la región del Catatumbo. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-mapa-de-los-lideres-sociales-asesinados-en-colombia-184408>

¹⁰ <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/lideres-sociales-asesinados-en-colombia-entre-enero-y-noviembre-del-2018-296924>

los contextos y realidades de cada territorio, priorizando su puesta en marcha en las zonas donde se registran las mayores amenazas por cuenta de la persistencia de la confrontación (OEI: 2018).

Cabe señalar que la ausencia de estas medidas son un grave riesgo para construir y fortalecer la democracia, puesto que persiste una lógica de confrontar la oposición como el enemigo interno y no como adversario político, reproduciendo escenarios de exclusión política que son y han sido a lo largo de la historia del país generadoras de focos de violencia, lo cual incluye la abierta y sistemática estigmatización desde los órdenes gubernamentales contra el derecho a la movilización y la protesta social, en tanto se interpretan como una amenaza y no como un ejercicio legítimo y democrático de la ciudadanía.

Cuenta de ello se refleja en las afirmaciones del Ministro de Defensa Guillermo Botero al buscar proponer una Ley Estatutaria que regule el derecho a la protesta social, partiendo de la premisa de que esta *“debe ser una protesta ordenada que verdaderamente represente los intereses de todos los colombianos y no solo de un pequeño grupo”*¹¹ (El Espectador, 18 de julio de 2018); es decir, una proposición que descontextualiza e invisibiliza las problemáticas que explican las diversas motivaciones de la protesta social, ignorando que la movilización es un recurso que permite expresar los intereses de la ciudadanía como un escenario donde se exigen acciones concretas frente a sus demandas o en las que también se rechazan imposiciones que lesionan y restringen sus derechos.

Lo anterior permite mostrar la forma recurrente en la que los servidores públicos, particularmente del sector ejecutivo, intentan exponer la protesta social como un conjunto de acciones que entran en contradicción con otros derechos de la ciudadanía, por ejemplo, con el derecho de la movilidad cuando se realizan marchas que inevitablemente estas ocupan parte de los corredores viales, lo cual tiene una intención explícita de restarles legitimidad y así mismo estigmatizar y vandalizar el ejercicio de la protesta ciudadana, lo cual resulta problemático no sólo porque se deja de lado una disposición de atender y resolver a profundidad las causas que originan las manifestaciones, sino porque el Estado tiene una obligación de respetar y proteger este importante

derecho, que es además expresión de libertades civiles y democráticas reconocidas en la constitución.

Así mismo, la actitud negligente que han mantenido las instituciones de negar la sistematicidad por la cual son asesinados y constantemente amenazados los líderes sociales, incrementa gravemente los riesgos en materia de DDHH al no producirse las medidas correspondientes para protegerlas, más aún cuando por medio de la implementación del SISEP se busca fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) e implementar una política más eficiente para investigar y sancionar las acciones criminales que amenazan el ejercicio de derechos políticos, sin que hasta el presente se registren resultados contundentes, considerando que en este 2018 las cifras de asesinatos sobre líderes sociales han incrementado un 34% y la tendencia histórica muestra un porcentaje de 91.4% de los casos quedan en la impunidad¹².

Fin del Conflicto: Acuerdo Sobre Cese al Fuego y Hostilidades, Bilateral y Definitivo:

Con el fin de avanzar hacia el cierre definitivo de la confrontación armada, el punto sobre fin del conflicto tiene como ejes principales el Acuerdo sobre cese al fuego y las hostilidades bilateral y definitivo (CFHBD) y el proceso de dejación de armas; el proceso de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo político, lo social y económico; las obligaciones y responsabilidades de los ex comandantes guerrilleros integrantes de los órganos de dirección del partido político para garantizar la estabilidad y el cumplimiento de los compromisos de la organización frente al acuerdo y sobre las garantías de seguridad y lucha contra organizaciones criminales y estructuras sucesoras del paramilitarismo que atenten contra la integridad de líderes sociales, defensores de derechos humanos o amenacen el proceso de implementación (Acuerdo Final: 2016).

Sobre este primer eje, se estima un cumplimiento satisfactorio del acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD), formalmente establecido a través del Decreto 1386 de 2016, no sólo significó la suspensión de la confrontación militar entre gobierno y FARC-EP, sino que además permitió la entrada en vigencia del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV),

¹¹ <https://www.elespectador.com/noticias/politica/regular-la-protesta-social-la-primera-propuesta-de-quien-sera-ministro-de-defensa-articulo-800876>

¹² <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/lamayoria-de-asesinatos-de-lideres-sociales-quedan-impunes-ong-somos-defensores-articulo-823451>

presidido principalmente por Naciones Unidas, en la cual se debe reconocer el papel trascendental que ha tenido para el proceso y la implementación de los acuerdos, lo mismo que ha sido el acompañamiento de la comunidad internacional, especialmente de los países acompañantes y garantes del acuerdo (KROC: 2018).

De los logros más significativos producto de este acuerdo, se resalta la considerable reducción de muertes producto de los enfrentamientos, evitando el deceso de 2.796 personas entre integrantes de la fuerza pública y guerrilleros y de al menos 688 civiles (KROC: 2018). En la misma dirección, el proceso de dejación de armas pese a las dificultades por razones logísticas y operativas, pudo concluirse exitosamente, lo cual representa un aporte esencial para desescalar las acciones armadas y consolidar la confianza frente a la opinión del compromiso asumido por parte de FARC para cumplir decididamente con las obligaciones pactadas en el acuerdo de paz. Cabe destacar que el promedio del material bélico entregado a la misión de la ONU fue de 1.3 armas por combatiente, una cifra sin precedentes en otros procesos de paz en el mundo.

Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V):

Para garantizar el proceso de dejación de armas, el MM&V realizó un complejo procedimiento de identificación, registro, almacenamiento y posterior destrucción del material de guerra entregado en las ZVTN. La dejación de las armas se realizó según los tiempos acordados en porcentajes del 30% + 30% + 40%, finalizado oficialmente hasta el 22 de septiembre del 2017 con un total de 8.994 armas y casi dos millones en municiones de diferente calibre, paso necesario para la entrega de la certificación individual a los excombatientes para proceder con las fases subsiguientes de la reincorporación. (OEI: 2018)

Sin embargo, la tarea más importante de la Misión estuvo relacionada con la organización y coordinación de las 19 Zonas Veredales de Transición y Normalización (ZVTN) y los 9 Puntos Transitorios de Normalización (PTN), donde se realizó la logística destinada a la concentración las unidades de excombatientes de FARC-EP. Posteriormente estas Zonas Veredales se convirtieron en los actuales Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), en los que funcionan los programas para la reincorporación financiados a través del Fondo Especial para la Paz FONDOPAZ¹³.

13 <http://es.presidencia.gov.co/fondopaz>

Reincorporación Política:

Con respecto a la reincorporación política relacionada con el tránsito de FARC como una organización que participa con plenas garantías e igualdad del sistema electoral y de partidos, el Acto Legislativo 03 de 2017¹⁴, asigna por los siguientes dos periodos legislativos, 5 curules en el Senado y en la Cámara de Representantes, además de un delegado en la sala plena del Consejo Nacional Electoral - CNE (KROC: 2018). La implementación de estas medidas son elementos básicos para que una organización que confrontó a través de las armas al Estado por varias décadas, entre otras causas por la profunda exclusión del sistema político, pueda establecerse al interior del mismo y participar como fuerza legalmente reconocida con personería jurídica en la institucionalidad del Estado.

En este acto legislativo, se reconocen también medidas necesarias para el financiamiento del partido FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) garantizándoles el derecho a percibir el monto presupuestal que se destina regularme a los partidos para su funcionamiento, un 7% anual de la apropiación presupuestal para la creación de un Centro de Pensamiento y 10% anticipados del límite de gastos fijados por la autoridad electoral para las campañas de 2018 y 2022.

Sin embargo, algunas de estas medidas presentaron irregularidades en su implementación, lo cual perjudica el tránsito a la democracia y con plenas garantías del partido FARC, entre ellas, por la forma en la que se ejecutó la financiación de la campaña al Congreso y la Presidencia de la República, considerando que los plazos en los que fueron entregados estos recursos, impidieron un adecuado uso de estos dineros para la realización de las campañas, influyendo negativamente en la primera participación electoral que tuvo el partido FARC en democracia. En esa misma dirección, se evidencian dificultades sobre el acceso a medios de las que pueda hacer uso el partido, puesto que no existe claridad respecto a estas medidas ni tampoco existen grandes avances en el marco normativo vigente que ofrezcan garantías al respecto (OEI: 2018).

Además, la irrupción de FARC como partido político en la legalidad, ha tenido que enfrentar una fuerte oposición

14 <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2003%20DE%2023%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

por parte de los partidos que se han mostrado reticentes frente a los acuerdos de paz y que representan así mismo las directrices políticas más conservadoras. La principal fuerza de oposición está concentrada en el actual partido de gobierno, el Centro Democrático que lidera el ex presidente y actual senador Álvaro Uribe Vélez. Dicha colectividad expresa posturas inconciliables sobre la participación política de FARC, no solo por lo que representan como visión y propuesta política, sino que en la lógica del enemigo interno, mantienen sus señalamientos sobre los líderes del partido FARC como los mayores responsables de la tragedia de la guerra ocurrida en Colombia, sin examinar la responsabilidad directa o indirecta que han tenido otros actores en alianza con influentes fuerzas políticas en el desarrollo de la confrontación, en el que se han comprobado e investigado el vínculo de civiles, empresarios y políticos con grupos paramilitares.

Otros partidos como Cambio Radical y el partido Conservador, pese a haber integrado la coalición de la Unidad Nacional en el gobierno de Juan Manuel Santos, no mantuvieron posturas unificadas como bancada frente al proceso de implementación del acuerdo de paz, especialmente al interior del partido Conservador, donde las facciones influidas por Andrés Pastrana (quien como presidente sostuvo negociaciones con las FARC-EP entre 1999 y 2002 en la zona de distensión) y Martha Lucía Ramírez (Ex ministra de defensa de Uribe y actual vicepresidenta), reafirmaron posturas que se mostraron en desacuerdo con lo pactado en La Habana, particularmente frente a la participación política de exguerrilleros y el sistema de justicia transicional sobre el que se fundamenta la JEP.

Por su parte, las colectividades comúnmente denominadas progresistas, alternativas o de oposición como es el caso del Partido Alianza Verde, el Polo Democrático o el Movimiento de la Colombia Humana (“Decentes”), si bien no se han consolidado alianzas estratégicas, como quedó demostrado por ejemplo en las pasadas elecciones al Congreso y a la Presidencia, han coincidido en algunas instancias e iniciativas relacionadas con el trámite legislativo del Acuerdo Final o asociadas al acompañamiento de la Comisión de Paz del Congreso, la cual ha desempeñado un trabajo importante para lograr la firma del acuerdo. Adicionalmente, cabe reconocer también la activa participación de los actuales líderes del partido FARC en dicha comisión, considerando la importancia que tiene su labor legislativa para la implementación.

Reincorporación Social y Económica de FARC:

Sobre la situación actual de los excombatientes de FARC, persisten deficiencias en materia de seguridad y protección que amenazan gravemente la reincorporación de estas personas ante la ausencia de medidas efectivas que garanticen de manera satisfactoria su tránsito a la vida civil, considerando que *“desde noviembre de 2016, mes de la firma del Acuerdo de Paz, hasta junio de 2018 han sido asesinados cerca de 68 excombatientes de las Farc en 18 departamentos del país”*¹⁵ (El Espectador, 13 de agosto de 2018); aunque otras fuentes reseñadas en la propia nota, podría tratarse incluso de 76 casos registrados, principalmente en Antioquia, Nariño y Cauca, víctimas en su mayoría por acciones de sicariato. Otro elemento a considerar es que al menos un 20% de las víctimas se registran en inmediaciones de los ETCR.

No obstante, como parte de las garantías institucionales que deben velar por proteger y preservar la integridad de los excombatientes reincorporados, el SISEP establece un conjunto de programas, planes y estrategias que se coordinan a su vez con distintas entidades para garantizar el ejercicio de la política, la defensa de los derechos humanos y ofrecer protección para movimientos y partidos políticos, incluyendo a los integrantes de FARC. De allí emerge el programa de protección integral de seguridad y proyección para integrantes del movimiento político, se crea una subdirección especializada en la Unidad Nacional de Protección - UNP en las que se constituyen una mesa técnica y un cuerpo especializado de seguridad.

La importancia de su efectividad reside en la imperiosa necesidad de no permitir que se repita un genocidio político como ocurrió en la década de los años 80's y 90's contra la Unión Patriótica, donde la escalada paramilitar y la negligencia del Estado contribuyeron al aniquilamiento de miles de sus militantes y simpatizantes en todo el país, cobrando la vida de importantes líderes políticos como Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa, quienes llegaron a ser candidatos a la presidencia. Por tanto, una nueva tragedia como la de la UP podría ser asimilada como la ausencia de voluntad de las instituciones del Estado para ofrecer garantías a la actividad política legal y en consecuencia, motivar una mayor prolongación confrontación armada.

¹⁵ <https://colombia2020.elespectador.com/pais/asi-estanan-asesinando-los-exguerrilleros-de-las-farc>

Por ende, buscando atender la complejidad de esta problemática, el acuerdo establece la creación de una normativa que avance con mayor fuerza en la prohibición de crear, promocionar, financiar, organizar, apoyar, favorecer, encubrir o emplear estructuras paramilitares, lo que tiene como resultado el Acto legislativo 05 del 29 de noviembre de 2017, la cual reivindica la necesidad de garantizar el monopolio de la fuerza y el uso de las armas por parte del Estado. A partir de allí se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creado a través del Decreto Ley 154 de 2017, la cual tiene como propósito desarrollar política pública y criminal dirigida a desmantelar organizaciones que afecten la implementación del acuerdo o amenacen la construcción de la paz, desarrollando un Plan de Acción Permanente Contra Organizaciones Criminales, pero de las cuales su implementación efectiva no permite registrar resultados contundentes.

En materia de seguridad jurídica de los excombatientes, existe incertidumbre frente a la aplicación de la ley de amnistía (Ley 1820 de 2016/Decreto Ley 277 de 2017), que no se ha hecho efectiva en su totalidad, puesto que la condición de aproximadamente 900 personas que enfrentan procesos penales relacionados con sus actividades al interior de la guerrilla aún están sin resolver, lo que les ha impedido acogerse a las medidas acordadas para recobrar la libertad. Esto es fundamental por cuanto envía un mensaje confuso a la base guerrillera respecto al futuro de su situación jurídica, dado que se les deben respetar y garantizar sus derechos para reincorporarse a la vida civil, sin perjuicio alguno de los beneficios adquiridos al someterse al proceso de normalización (KROC: 2018).

Sobre el proceso de reincorporación económica, existen retrasos en la aprobación y financiación proyectos productivos, lo cual es un elemento fundamental para preservar el carácter de la reincorporación colectiva contemplada en el acuerdo, teniendo en cuenta que si bien está constituido el Proyecto de Economías Sociales del Común - ECOMUN (Decreto Ley 899 de 2017) la ausencia de recursos entorpecen el funcionamiento de las cooperativas que la integran; puesto que la financiación de estas iniciativas debe ser fruto de las asignaciones económicas para la reincorporación y no de la asignación mensual que se otorga de manera individual para excombatientes, razón por la cual el delegado de FARC ante la Agencia Nacional de Reincorporación - ANR señala: *“Hay un problema de fondo y es que los proyectos no han podido formularse porque no hay acceso a la tierra, el gobierno no ha entregado un solo centímetro de tierra para*

*esos fines. La gente está muy desestimulada, muy perdida. Han entregado sus \$ 8 millones y no saben qué va a pasar”*¹⁶ (Portal Web ¡Pacifista! 26 de marzo de 2018)

Transformar la ruralidad en Colombia: resolver el conflicto por la tierra y los cultivos de uso ilícito

El principio rector de la denominada Reforma Rural Integral - RRI consiste en sentar las bases para transformar estructuralmente la realidad del campo colombiano, garantizando condiciones de bienestar para la población rural, y está encaminada a la construcción de una paz estable y duradera. Para ello, el acuerdo debe contribuir en solucionar las causas históricas del conflicto tales como la problemática sobre la propiedad de la tierra, asociada particularmente a los altos índices de concentración, la exclusión del campesinado y las precarias condiciones de vida en las que permanecen las comunidades rurales. (Acuerdo Final: 2016)

En este sentido, la RRI debe avanzar hacia una mayor integración de las regiones, garantizar condiciones de igualdad y goce pleno de derechos, promoviendo y reconociendo la importancia de la economía campesina, familiar y comunitaria. Para tal propósito, es condición necesaria avanzar con la adjudicación y titulación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente a través del Fondo de Tierras, consolidar y ejecutar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y ejecutar con mayor celeridad los Planes Nacionales para la RRI vinculados a desarrollo social, infraestructura, adecuación de terrenos, asistencia técnica, subsidio y créditos, elementos estructurales para responder a la deuda histórica del Estado colombiano con la situación crítica del campo y así mismo erradicar las causas de la violencia en las regiones que tiene como uno de sus ejes centrales el prolongado conflicto por la tierra.

Estas políticas asociadas a la implementación de la RRI deben estar orientadas y planificadas en la perspectiva de garantizar condiciones de permanencia en los entornos rurales, en donde la tensión entre tradición y modernidad, es decir, la oferta de calidad de vida en el campo y la ciudad, han contribuido a una tendencia creciente para desplazarse a los centros urbanos, que más allá de

¹⁶ <http://pacifista.co/en-un-ano-a-las-antiguas-farc-solo-les-han-aprobado-un-proyecto-productivo/>

la situación de violencia que obliga al desplazamiento, es también consecuencia de la ausencia de condiciones para establecerse y asentarse en la ruralidad, dado el profundo abandono institucional que sufren estas comunidades para habitar el territorio, desestimando el potencial que tiene el desarrollo productivo del campo, especialmente para el garantizar el abastecimiento y la soberanía alimentaria.

Fondo de Tierras:

El Fondo de Tierras tiene por objeto implementar acciones administrativas que garanticen distribución gratuita de tierras y formalización de predios, buscando democratizar el acceso y la regulación de derechos sobre la propiedad, tan sólo registra hasta abril de 2018 la dotación de un 8% que equivale a 204.794,4 hectáreas repartidas en 2.938 predios, de las cuales 172.277,4 hectáreas, es decir, el 97% provendrían del Fondo Nacional Agrario y otra cuota de 68.517 hectáreas correspondientes a 75 predios de terrenos baldíos que son propiedad de la nación (OEI: 2018). Cabe recordar que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) tendría que entregar un total de 3 millones de hectáreas a campesinos sin tierra o que no poseen tierra suficiente para su subsistencia.

Para los próximos 10 años la ANT debe responder por la formalización de 7 millones de predios rurales, que hasta marzo de 2018 completa un promedio de 1.470.000 hectáreas, siendo entregados con ellas 3.220 títulos de propiedad, de las cuales 1.065 se han adjudicado a través del programa “*Formalizar para sustituir*” a familias campesinas anteriormente dedicadas al cultivo de hoja de coca, en lo que la ANT añade “*De la formalización también hace parte la adjudicación de 22.483 baldíos. Todos, durante el último año y medio. Y se espera que este año puedan ser adjudicados otros 55.200 baldíos y entregados 5.500 títulos más a campesinos excocaleros*”¹⁷ (El Tiempo, 1 de marzo de 2018). Otras cifras relacionadas con el Plan Masivo de Formalización, que si bien no se ha concluido, la ANT reporta la legalización de 1.572.052,89 hectáreas, lo que equivale a un 22% de la meta final (KROC: 2018)

En términos jurídicos, el Fondo de Tierras y otras disposiciones se crean con el Decreto Ley 902 de 2017,

aprobada tras revisión de constitucionalidad por parte de la Corte, estableciendo los criterios para acceder y formalizar la tierra, buscando superar la ausencia tanto de financiación como de los elementos jurídicos que han afectado el sector rural, priorizando la población campesina y comunidades étnicas, creando la figura del Registro Único de solicitantes de Tierra y el Subsidio Integral de Acceso a la Tierra - SIAT, la cual representa “*un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el 100 del valor de la tierra o de los requerimientos financieros para la puesta en marcha de un proyecto productivo para los campesinos y población víctima*”¹⁸ (El Espectador, 12 de julio de 2018)

Este Decreto Ley, que dentro del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, determina la focalización de zonas priorizadas para establecer líneas de crédito y la entrega de subsidios, acompañamiento a los procesos para el acceso a tierras y generación de proyectos productivos, además de establecer criterios para definir a las personas beneficiarias, por medio del Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, además de la elaboración de procedimientos públicos que han sido creados como Manual operativo mediante la Resolución 740 de 2017, donde la comunidad participa de los Planes de Ordenamiento en las que se desarrollan ejercicios de cartografía social y espacios asamblearios con la comunidad. Sin embargo, pese a que el marco normativo busca además enfocarse en el desarrollo de proyectos productivos, dichas acciones deben acompañarse de medidas efectivas que permitan la materialización de planes, estrategias y programas en funcionamiento, sobre lo cual no se reporta información expedita (OEI: 2018).

Cabe resaltar como otro de los avances en materia de formalización de la propiedad rural la sanción del Decreto 0578 del 2018, la cual brinda herramientas jurídicas que facilitan la formalización de predios identificados en la figura de “*falsa tradición*”, por la que se establecen sus antecedentes de informalidad de dichos terrenos. Con este decreto, se espera lograr beneficiar a más de 2 millones de campesinos que buscan acceder a los programas de formalización de propiedad rural.

Otro de los compromisos adquiridos en el acuerdo y sobre las que no se reporta la ejecución de acciones de

17 <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/fondo-de-tierras-tiene-200-000-de-las-3-millones-de-ha-previstas-188892>

18 <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-da-libre-la-reforma-rural-integral-articulo-799562>



implementación tiene que ver con la creación de una jurisdicción agraria, pues a pesar de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural haya presentado un Proyecto de Ley que crea una especialidad agraria y rural en la jurisdicción ordinaria y en lo contencioso administrativo para modificar la Ley 270 de 1996 para la resolución de conflictos y litigios agrarios, esta propuesta no consolida propiamente una jurisdicción agraria en los términos del acuerdo, aun cuando no es posible verificar consenso por parte de la CSIVI, además de que el marco jurídico vigente ha demostrado sus grandes falencias para resolver los conflictos agrarios que particularmente desembocan en violencia (KROC: 2018)

Sistema Catastral Integral Multipropósito:

Con respecto a la puesta en marcha del Sistema Catastral Integral Multipropósito, si bien registra un avance en el desarrollo de proyectos piloto establecidos en el documento Conpes 385941 fijado en el PND de 2014-2018 (KROC: 2018), se evidencian serias limitaciones en las capacidades institucionales y operativas para su ejecución, sumado a la falta o inconsistencia de conceptos, recursos de financiación, bases técnicas y metodológicas que se requieren para concluir el proceso de recopilación y sistematización de la información que se vaya a obtener.

Dicha actualización de información catastral es crucial por cuanto debe contribuir en resolver la situación jurídica de la propiedad y apoyar procesos de formalización de predios rurales, aportando información concreta para determinar cómo han sido adquiridas u ocupadas, lo cual resulta ineludible en la modernización de la institucionalidad pública de las administraciones locales, siendo además necesaria para la elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo Rural y de Ordenamiento de los territorios.

Política de Tierras, Zonas de Reserva Campesina Vs. ZIDRES:

En relación al trámite legislativo de la implementación sobre la política de tierras, uno de los temas más controversiales y que generan mayor incertidumbre frente a lo establecido en el acuerdo, está relacionada con la propuesta de una Ley de Tierras, proyecto 03 de 2018¹⁹, que buscaría modificar la Ley 160 de 1994 con el objeto

de facilitar la adjudicación de baldíos, que son propiedad de la Nación, para otorgar títulos de propiedad a grandes empresas del sector agroindustrial, lo cual entra en irresoluble contradicción con lo pactado en La Habana por cuanto dicha política favorece, bajo la figura de utilidad pública y el derecho de uso y superficie, la implementación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), flexibilizando los requisitos para el desarrollo de proyectos agroindustriales y de extracción minera, lesionando las demandas de organizaciones campesinas y de comunidades étnicas lo cual desemboca en la profundización del conflicto por la tierra, generando a su vez impactos ambientales irreversibles²⁰ (Verdad Abierta, 09 de agosto de 2018)

En esta perspectiva, la tensión entre las ZIDRES y las Zonas de Reserva Campesina es resultado de la contraposición de modelo de desarrollo. Las ZIDRES, por su parte, representan una visión del ordenamiento territorial destinado a facilitar la explotación a escala industrial de la producción agropecuaria y de los recursos naturales en función del interés de grandes empresas y la iniciativa privada, versus las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), reconocidas jurídicamente en la Ley 160 de 1994²¹, las cuales se constituye como una figura para el ordenamiento territorial que busca, a partir de la autonomía, saberes e identidades de las comunidades campesinas, establecerse como alternativa para resolver el conflicto derivado del acaparamiento y concentración de la tierra a través del modelo latifundista que prevalece en Colombia y que ha profundizado las dinámicas de la confrontación armada.

En la actualidad, un promedio de 45 comunidades campesinas han realizado los procesos administrativos y jurídicos ante la ANT para formalizar la constitución de las ZRC en diferentes territorios del país. En tal sentido, es importante los procesos de reconocimiento de las ZRC puedan estar sincronizados con los PDET y los PNIS, garantizando la promoción de proyectos productivos que cuenten con el acompañamiento de la Agencia de Desarrollo Rural (ADT) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

¹⁹ <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2018-2019/1129-proyecto-de-ley-003-de-2018>

²⁰ <https://verdadabierta.com/proyecto-ley-tierras-lesivo-comunidades-rurales-vulnerables/>

²¹ <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley%20160%20de%201994.pdf>

Frente a las medidas adoptadas para definir el cierre de frontera agrícola, las acciones se han enfocado en crear un Plan Nacional de Zonificación Ambiental para avanzar en la identificación de Parques Naturales, Zonas Protegidas y Zonas de Reserva Forestal, en las que se deberán definir, de acuerdo a la vocación y los usos del suelo, las áreas disponibles para la producción agrícola y las zonas que se destinarán para la conservación del medio ambiente.

Sin embargo, esto debe gestar espacios de para la participación para concertar con las comunidades la formulación de los Planes Territoriales, incluyendo las familias que se han asentado o iniciado procesos de colonización en zonas protegidas, especialmente si existe presencia de cultivos de uso ilícito, considerando que en las áreas de manejo ambiental no está permitida la activación de proyectos productivos para sustitución de cultivos. Por lo tanto, son casos que deben tipificarse como prioritarios para avanzar tanto en un proceso de reubicación y acceso de tierras, como también para activar planes de sustitución que garanticen una posibilidad de ingreso no sustentada en la producción de cultivos utilizados para la fabricación de narcóticos.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET):

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) establecidos en 170 municipios del país, buscan poner en marcha proyectos y estrategias de la Reforma Rural Integral en territorios que han sido priorizados a causa de reportar altos índices de pobreza extrema, registrar altos niveles de afectación a causa del conflicto armado, baja presencia de las instituciones estatales y registrar presencia de cultivos de uso ilícito o ser fuente de economías ilegales. En tal sentido, se conciben entonces como un conjunto de programas que buscan contribuir con el desarrollo e integración de las regiones más apartadas y afectadas por la confrontación armada, fomentando proyectos y alternativas productivas impulsen las economías asociativas, solidarias y comunales, garantizando el bienestar y el buen vivir de estas poblaciones, buscando revertir las condiciones de precariedad y marginalidad como consecuencia de la prolongación del conflicto en estos territorios.

Desde esta perspectiva, se conciben entonces los PDET como la piedra angular sobre la que se construye el concepto de la paz territorial el cual debe materializarse

como un proceso participativo de las comunidades, lo cual requiere establecer puentes de entendimiento entre la institucionalidad y la población rural de estas regiones para lograr consolidarlas. No obstante, hasta el momento se ha avanzado en procesos de planeación participativa en 155 territorios definidos como priorizados para los PDET, realizándose así 1.211 pre asambleas veredales y 85 pactos comunitarios, donde la ejecución de planes territoriales sólo han empezado a operar y de manera parcial en 55 municipios. (KROC: 2018)

Es importante señalar que si bien el cumplimiento de los objetivos de los PDET se proyectan a mediano y largo plazo, los principales desafíos se ubican en la construcción de legitimidad y de confianza en la intervención del Estado que durante mucho tiempo se mantuvo ausente en estos territorios, lo cual requiere de un complejo despliegue institucional que permita trabajar de manera conjunta con diversos actores, especialmente con las autoridades locales y las iniciativas de las organizaciones comunitarias, no sólo de forma consultiva en el diseño de los planes, sino que les permitan también participar de forma integral en la ejecución de los proyectos, razón por la cual es fundamental proveer herramientas de control y veeduría que puedan ejercerse desde las comunidades.

Otro elemento a tener en cuenta tiene que ver con la asignación de presupuesto para integrar los PDET a los próximos 4 Planes Nacionales de Desarrollo, al igual que con los Planes Departamentales y Municipales, lo cual es crucial para puedan articularse con la implementación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural integral, lo cual incluye temas asociados con infraestructura, ordenamiento territorial, procesos de formalización y titulación de propiedad y los Planes de Acción para la Transformación Rural, de zonificación ambiental y de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y Planes Integrales Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)

Reconociendo la problemática alrededor de los cultivos de uso ilícito en gran parte del territorio, especialmente en las zonas que fueron epicentro de la confrontación, el acuerdo plantea una serie de programas que buscan contribuir con la transformación estructural del mundo rural, dentro de las cuales se contempla el Plan Nacional



Integral de Sustitución (PNIS) y Planes Integrales Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) que, tal como lo establece el Decreto 362 del 2018²², se conciben como estrategias que puedan aportar a superar las condiciones de pobreza de las comunidades rurales afectadas por los cultivos de uso ilícito, promover la sustitución voluntaria, impulsar políticas de economías solidarias, estimular la producción de alimentos en el campo y garantizar la satisfacción plena de derechos a través del fortalecimiento en la capacidad de gestión y ejecución de las instituciones del Estado.

Se debe advertir que gran parte de los retrasos en implementación de estas políticas, proyectadas a mediano y largo plazo, no sólo están asociadas a las dificultades técnicas de las agencias encargadas para ejecutar tales disposiciones (Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia de Desarrollo Rural), especialmente en lo que tiene que ver con la articulación con los PDET, sino también por la compleja situación de seguridad en los territorios donde se busca implementar estos programas, asociada a la persistencia y reacomodamiento de los actores armados, la ausencia de Estado en dichas regiones y también los retrasos en materia de implementación de los Planes Nacionales de Reforma Rural que integran temas de infraestructura, adecuación de tierras, asistencia técnica para la producción del campo y formalización, inciden negativamente en el desarrollo de los planes de sustitución.

Sin embargo, no deja de ser significativo que se haya logrado avanzar en acuerdos voluntarios con aproximadamente 130 mil familias, teniendo inscritas en los PNIS a más de 77 mil personas de 52 municipios a nivel nacional, donde se ha avanzado con la erradicación de aproximadamente 25 mil hectáreas de las que casi la mitad están certificadas por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, además que ello ha permitido avanzar en la formalización de 1.065 títulos de propiedad con las familias que han suscrito acuerdos voluntarios de sustitución (KROC: 2018).

No obstante, es importante evaluar mecanismos que permitan avanzar de manera expedita con estas estrategias, no sólo en relación al aparente aumento del número de hectáreas de hoja de coca cultivadas en el país (aproximadamente 209 mil ha en el año 2017, según la

Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de EEUU) y la capacidad de producción de narcóticos²³ (Revista Semana: 25 de junio del 2018), sino por la situación en materia de DDHH en las que han sido asesinados aproximadamente 36 líderes de los programas de sustitución voluntaria de cultivos entre 2017 y julio de 2018, donde el blanco de los ataques se ha trasladado a voces representativas de las Juntas de Acción Comunal que no cuentan con medidas de seguridad suficientes, además que como afirma Arnobis Zapata, miembro de la Comisión Política de COCAM, *“los cultivadores de coca sienten que al igual que las Farc, el Gobierno los acompañó hasta que vieron sus fincas libres de coca, pero después les cumplen a medias porque los proyectos productivos para sembrar en esas tierras no están apareciendo”*²⁴. (Colombia 2020: 1 de julio del 2018).

4. Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición: acuerdo sobre las víctimas del conflicto como eje nodal del acuerdo de paz

El acuerdo sobre Víctimas y Justicia Especial para la Paz, concebido desde una perspectiva integral como uno de los pilares del acuerdo, se fundamenta en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Mecanismos de No Repetición, como garantía para el restitución y plena satisfacción de los derechos de las víctimas, para lo cual se crean instancias tales como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Contexto del Conflicto y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el cual se concibe como un modelo de justicia transicional de carácter restaurativo que contribuya a ofrecer el máximo de verdad sobre los hechos del conflicto y aporte sustancialmente a la reconciliación.

Durante el desarrollo de las negociaciones, se convocó por mandato de la mesa a una Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) la cual presentó un importante informe denominado *“Contribución al entendimiento del*

22 <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20362%20DEL%2022%20FEBRERO%20DE%202018.pdf>

23 <https://www.semana.com/nacion/articulo/estados-unidos-presenta-su-informe-sobre-cultivos-ilicitos-en-colombia/572963>

24 <https://colombia2020.elespectador.com/pais/siguen-asesinando-lideres-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos>

conflicto armado en Colombia”, una aproximación desde la investigación académica que desde diferentes enfoques teóricos permite dilucidar y comprender las complejas dimensiones del conflicto interno en relación a sus múltiples causas y factores de persistencia.

Es importante resaltar también los espacios de participación que tuvieron las víctimas en el desarrollo de los Foros Regionales en Villavicencio, Barrancabermeja y Barranquilla, además del Foro Nacional de Víctimas realizado en Cali realizados en 2014, organizado por las Naciones Unidas y el Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz de la Universidad Nacional, espacios que reunieron a más de 3.000 personas y que con los aportes de sus testimonios, inquietudes y propuestas que generaron insumos fundamentales en la construcción de estos acuerdos, que en consideración de Fabrizio Hochschild, reconocer y escuchar las víctimas es un paso ineludible en la búsqueda de la paz, puesto que *“Ningún tema genera tanta polarización como la justicia, ningún desafío va ser mayor que la reconciliación, y nada es más importante que lograr la no repetición”*²⁵ (PNUD: agosto de 2014).

Por otra parte, durante ese periodo, se lograron acuerdos protocolarios para avanzar en la descontaminación de territorios afectados por minas antipersonales y demás artefactos explosivos implantados en diferentes territorios, lo cual permitió fortalecer la confianza no sólo entre las partes negociadoras, sino también en generar una apropiación de la sociedad ciudadanía frente la importancia de implementar el acuerdo.

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

Una de las demandas más importantes del punto de justicia, está asociado intrínsecamente a la reconstrucción de la memoria histórica y el derecho a la verdad. Para ello, el SVJRGNR pone en marcha la Comisión de la Verdad como una instancia que busca contribuir con el reconocimiento de las víctimas, establecer responsabilidades (a nivel individual y colectivo) frente a hechos victimizantes que no deben volverse a repetir. Entre tanto, la Unidad especial de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en un contexto o en razón del conflicto armado, tiene la misión de coordinar y ejecutar acciones

25 <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/news/foro-nacional-sobre-victimas.html>

de carácter humanitario para localizar e identificar a estas personas, que según las cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica, la cifra asciende a 82.998 casos en el marco de la violencia reportados desde 1958 a 2017²⁶ (CNMH: 23 de febrero de 2018).

La importancia que tiene la Comisión de la Verdad, creada a través del Decreto 588 de 2017²⁷, presidida por el Francisco de Roux, es la de esclarecer los hechos ocurridos en el marco del conflicto, prestando especial atención sobre las graves violaciones a los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, contribuir al reconocimiento de las responsabilidades en relación a los hechos victimizantes producidos a raíz del conflicto. Así mismo, la Comisión buscará evaluar el impacto que ha tenido la guerra no sólo sobre las víctimas directas de la confrontación, sino establecer la afectación que esta ha tenido sobre la sociedad colombiana en su conjunto y sus repercusiones sobre las personas combatientes, buscando así impulsar medidas que garanticen la reconciliación y la convivencia.

Partiendo de estas consideraciones, es importante que la Comisión de la Verdad cuente con el apoyo no solo de las entidades del Estado, sino que además logre un amplio respaldo de los diversos sectores de la sociedad civil, entendiendo que la labor desempeñada por esta instancia permitirá acceder al reconocimiento de la memoria histórica, la reconstrucción y esclarecimiento de los hechos ocurridos en el marco del conflicto, fundamentales para acceder a la verdad, tejer puentes de entendimiento al interior de la sociedad y formular espacios que posibiliten el tránsito hacia la convivencia y la reconciliación con el propósito de comprender las dimensiones de lo ocurrido, dignificar a las víctimas y robustecer esfuerzos que puedan evitar la repetición de acciones propias de la guerra que el país busca superar.

Por otra parte, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, creada jurídicamente a través del Acto Legislativo 001 de 2017 y Decreto 589 de 2017, se constituye como una instancia humanitaria y extrajudicial que tiene como objeto la localización e identificación de personas desaparecidas en el marco del conflicto,

26 <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/en-colombia-82-998-personas-fueron-desaparecidas-forzadamente>

27 <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20588%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

para las cuales se han adelantado procesos de articulación interinstitucional que comprometen a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Medicina Legal, Comité Internacional de la Cruz Roja, así como Organizaciones sociales y de Víctimas, además de la comunidad internacional con el fin de entregar información de utilidad para la Unidad de Búsqueda (OEI: 2018).

No obstante, su puesta en marcha carece de instrumentos tanto jurídicos como presupuestales para iniciar los procesos de búsqueda que hasta el momento no han podido desarrollarse de manera efectiva, lo que impide avanzar en aspectos técnicos y de funcionamiento para la adelantar sus actividades. Otra de las dificultades se asocia a la falta de coordinación y articulación con Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal y las entidades a nivel territorial, puesto que al no manejar información unificada, representa una gran dificultad para adelantar las labores de búsqueda, puesto que se requiere de información certera para cumplir con la misión de dicha Unidad.

En consecuencia, el efecto adverso que provoca la ausencia de instrumentos tanto jurídicos como para poner en marcha la implementación de la Unidad de Búsqueda, es la ausencia de resultados concretos de su misión, generando una mayor desconfianza e incertidumbre entre las organizaciones de víctimas, especialmente sobre los familiares de las personas desaparecidas, puesto que al no reportarse avances concretos relacionados con la identificación de estas personas lo cual es imperativo para conocer detalles de lo ocurrido en el marco del conflicto, esto se interpreta como falta de voluntad política del Estado frente a los compromisos y obligaciones adquiridas a través del acuerdo frente a víctimas de crímenes atroces como la desaparición forzada.

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Dentro de la estructura general que compone el Sistema Integral de Justicia está la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), asociada a los soportes normativos derivados del Acto Legislativo 01 de 2017; el Decreto Ley 899 de 2017 expedido por el Ministerio del Interior; el Decreto Ley 898 del Ministerio de Justicia y el Acuerdo 001 del 2018 de la Sala plena que establece el reglamento interno de la JEP. Estos elementos del proceso normativo y administrativo establecen los componentes de justicia del SIVJRN, que tendrán como eje central defender

y proteger los derechos de las víctimas y evaluar las responsabilidades y el grado de afectación de las violaciones de los DDHH y del DIH ocurridas en el marco del conflicto armado, la cual se orienta por un paradigma de justicia restaurativa que contribuya a la dignificación y reparación de las víctimas (OEI: 2018).

Esta instancia actúa de manera autónoma y preferente sobre los casos que por su naturaleza corresponden a sus competencias judiciales, la cual exige, a todas las personas involucradas en el conflicto armado sometidas a la JEP, aportar el máximo de verdad, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición como condición de acceder a medidas especiales que establece dicha jurisdicción.

Cabe anotar que la puesta en marcha de la JEP es determinante no sólo para sancionar e investigar las infracciones ocurridas en el contexto del conflicto armado, sino que es además un instrumento que contribuye a ofrecer garantías que exigen las víctimas para que no se prorrogue la impunidad que se ha extendido a lo largo del tiempo, donde funcionarios del Estado, fuerza pública y también civiles, especialmente del sector empresarial con influencias políticas, tuvieron participación directa o indirecta en el desarrollo de la confrontación armada.

En tal sentido, debe entenderse la instancia de la JEP como un mecanismo de justicia que contrario a la doctrina punitiva, lo que busca garantizar que las víctimas tengan acceso a un máximo de verdad, una deuda pendiente que es fundamental para construir las bases de la reconciliación, que en el concepto de Mirtha Patricia Linares, su obligación como presidenta de la JEP y de los 38 magistrados/as es la de *“administrar en el posconflicto la justicia restaurativa y así aliviar el dolor de las víctimas, propiciando su reconocimiento y dignificación para la reconciliación y reconstrucción de nuestra sociedad”*²⁸ (Colombia 2020: 16 de enero del 2018). Para cumplir con dicho propósito, al interior de esta instancia, opera la Unidad de Investigación y Acusación y la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas, además de una Comisión de Asuntos Étnicos, de Género y de Ambiente y Territorio.

Así entonces, con la entrada en vigencia de la JEP a mediados de marzo de 2018, tras la presentación del reglamento interno, el plan estratégico y lineamientos de la

²⁸ <https://colombia2020.elespectador.com/jep/la-primera-sala-plena-de-la-jep>

ley de procedimiento de la jurisdicción especial, a través de la Ley 1922 del 2018, esta instancia tiene la potestad de acceder a documentos e información de su competencia por parte distintas instancias tales como Fiscalía General de la Nación, Justicia Penal Militar, Procuraduría y Contraloría; que en el ejercicio de sus objetivos misionales, se debe garantizar que pueda obrar con plena autonomía e independencia.

Sin embargo, a través de diferentes medios se han hecho manifiestas las posturas del Fiscal General Néstor Humberto Martínez que desconocen, limitan o buscan restringir el margen de competencias que son propias de la JEP, como por ejemplo en el caso de la solicitud de las pruebas en la investigación que se adelanta contra el excomandante guerrillero Zeuxis Hernández (Jesús Santrich), para determinar la responsabilidad de las acciones delictivas que la Fiscalía asegura, existen pruebas suficientes para facilitar su extradición; caso por el cual tuvo que intervenir la Corte Constitucional que decidió ordenar a la Fiscalía el envío del expediente a la sala de revisión del tribunal de la JEP²⁹. Otro de los conflictos está relacionado con el destino de los bienes de FARC para la reparación de las víctimas o la apertura de investigaciones contra funcionarios de la JEP por supuestamente dilatar la activación de los incidentes de incumplimiento contra los ex comandantes de FARC que salieron de los ETCR³⁰.

Adicional a estas tensiones, las modificaciones a las que viene siendo sometida la JEP, impulsadas por las fuerzas políticas que se manifiestan en oposición al acuerdo de paz, las cuales buscan introducir una sala especial para los militares y que la JEP no tenga oficio en los casos en los que existan solicitudes de extradición salvo para determinar su temporalidad³¹, son clara muestra del intento por socavar los alcances de esta instancia, que no solo ponen en riesgo la estabilidad misma del acuerdo, sino que posterga la posibilidad de tener acceso a la verdad a través de las declaraciones de quienes sean convocados a las Salas de Reconocimiento, particularmente para los casos emblemáticos tales como las ejecuciones extrajudiciales por parte de las FFMM o las declaraciones de ex secuestrados de FARC.

29 <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-pide-a-fiscalia-videos-y-audios-contrajesus-santrich-269900>

30 http://caracol.com.co/radio/2018/09/07/judicial/1536342421_566125.html

31 <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/extradicion-y-ffmm-los-cambios-en-la-jep-2743708>

Reconocimiento de responsabilidades en el marco del conflicto y acciones de reparación:

Frente a los compromisos contemplados para la reparación de las víctimas, se contemplan actos tempranos de reconocimiento y asignación de responsabilidades, reparaciones colectivas, rehabilitación psicosocial, procesos de retorno y restitución de tierras, las cuales representan uno de los principales retos para el futuro de la paz. Sobre esta agenda se han realizado, actos de reconocimiento de responsabilidad por parte de FARC a las comunidades de Bojayá, La Chinita y por el caso de los Diputados del Valle y acercamientos con las víctimas del atentado en el Club El Nogal de Bogotá, así como también realizó el gobierno anterior de Juan Manuel Santos reconocimiento de responsabilidades a nombre del Estado por el genocidio a la Unión Patriótica en 2017 (KROC: 2018), estas son acciones que además de ser un compromiso que está en el marco de las obligaciones de lo pactado, adquieren gran importancia en el sentido de establecer puentes de diálogo para conocer los detalles de lo que ocurrió, quiénes fueron responsables y cuáles serían las medidas de reparación para las víctimas en relación con tales sucesos.

Adicionalmente, otras de las acciones de impacto que se vienen implementando en materia de reparación colectiva tienen lugar en zonas aledañas a los ETCR está asociada a las labores comunitarias desarrolladas por parte de excombatientes de FARC destinadas al mantenimiento de obras, pavimentación y desminado. Otros avances están relacionados con la adecuación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que acoge recomendaciones del Proceso Amplio de Participación en relación a la Ley de Víctimas 1448 de 2011, extendiendo enfoques de territorio en los Planes Territoriales para que la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y la Agencia de Renovación del Territorio las incorpore al desarrollo de los PDET, así como procesos que adelanta la Unidad de Restitución de Tierras y los programas de rehabilitación psicosocial que corresponde al Ministerio de Salud y la Unidad de Víctimas. (KROC: 2018)

No obstante, la mayor dificultad radica ajustar los planes de reparación con lo que demandan las víctimas, especialmente sobre los casos donde ha existido repetición de los hechos victimizantes, lo cual evidencia carencias institucionales y presupuestales para lograr ejecutarlas

eficazmente, profundizando así la incertidumbre y la desconfianza sobre el compromiso que asumen las instituciones para cumplir lo acordado, particularmente con respecto a las medidas que garanticen la no repetición, pues pese a la existencia de un sistema de información y el desarrollo de un Plan Nacional de Derechos Humanos, no existen definiciones concretas garantizar la seguridad en las zonas más afectadas por el conflicto armado, donde se continúan presentando asesinatos sobre líderes sociales, amenazas y riesgo de desplazamiento forzoso a reclamantes de tierras o líderes de los programas de sustitución de cultivos.

5. Conclusiones y recomendaciones:

El proceso de implementación del acuerdo firmado hace 2 años entre el gobierno y las FARC-EP, enfrenta en la actualidad grandes desafíos para asegurar su efectivo cumplimiento y de esta manera garantizar la construcción de una paz *estable y duradera*. En consideración de los temas analizados en el documento, se proponen las siguientes recomendaciones con la finalidad de que puedan servir de insumo para cumplir con lo establecido por el acuerdo.

Primero, es urgente preservar la seguridad jurídica de los acuerdos, independientemente de los intereses del gobierno de turno y las fuerzas políticas con representación en el Congreso; puesto que pretender modificar, alterar o suprimir el contenido de lo pactado, sería desconocer la palabra empeñada en una negociación que se suscribió a nombre de la institucionalidad del Estado colombiano, la cual contó no solo con la participación de diversos sectores de la sociedad civil, especialmente de las víctimas, sino que además recibió el acompañamiento y apoyo permanente de la comunidad internacional. Así mismo, es preciso señalar que el Estado tiene un compromiso irrenunciable para garantizar la paz por cuanto la constitución la reconoce como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Segundo, con relación al punto anterior, se requiere entonces avanzar con mayor celeridad en trámite legislativo y administrativo que se corresponde con la implementación del acuerdo considerando que a través del *fast track* no se lograron aprobar un importante número de reformas ni tampoco sancionar todas las leyes necesarias para cumplir con lo acordado, se requiere entonces de mecanismos que contribuyan a generar una

mayor voluntad política en el Congreso de la República y así mismo establecer puentes de entendimiento con el actual gobierno, para viabilizar sin más contratiempos el cumplimiento del acuerdo de paz.

Tercero, se debe priorizar la asignación de recursos suficientes que permitan financiar los programas, planes y proyectos asociados a la implementación, sin afectar los rubros de políticas sociales existentes, especialmente las que están asociadas con desarrollo rural y atención integral a las víctimas, lo cual incluye procesos de restitución de tierras y reparación. En esta dirección, se debe también garantizar la puesta en marcha de los mecanismos de veeduría, seguimiento y control de estos presupuestos por parte de la ciudadanía a fin de conocer el destino de las inversiones, especialmente cuando se trata de políticas focalizadas territorialmente.

Cuarto, avanzar y fortalecer la capacidad de articulación, coordinación y ejecución de las instituciones del gobierno nacional con las autoridades locales y entidades territoriales en los desarrollos administrativos, jurídicos y técnicos correspondientes al proceso de implementación, considerando que gran parte de las disposiciones del acuerdo se ubica necesariamente en una perspectiva que debe avanzar hacia una descentralización eficaz, especialmente para la el funcionamiento del Fondo de Tierras y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), los programas de atención y reparación integral de las víctimas.

Quinto, se requiere acelerar la puesta en marcha de los proyectos productivos y programas de reinserción social; elemento indispensable para conservar el espíritu de la reincorporación de carácter colectivo. Su importancia radica principalmente en aminorar el riesgo de deserción de excombatientes al proceso, puesto que el fracaso de la reincorporación un factor de riesgo que podría dar lugar a un nuevo brote generalizado de la violencia en un contexto de mayor degradación del conflicto, donde la oferta criminal y la persistencia de economías ilegales pueden eventualmente potenciar el accionar de grupos residuales o emergentes en distintos territorios.

Sexto, en relación a las garantías jurídicas y de seguridad de las personas en proceso de reincorporación y normalización, es importante esclarecer cuanto antes la situación de antiguos altos mandos como Luciano Marín ("*Iván Márquez*"), Hernán Darío Velásquez ("*El Paisa*")

y Henry Castellanos (“*Romaña*”), además de resolver cuanto antes el proceso penal que cursa contra Zeuxis Pausias Hernández (“*Jesús Santrich*”), puesto que estas tensiones contribuyen en generar una mayor desconfianza e incertidumbre sobre el cumplimiento del acuerdo, principalmente con respecto a su comparecencia ante la JEP y la obligación de reparar a las víctimas y contribuir con el esclarecimiento de la verdad, lo que en consecuencia, debe llevar a que estas personas deban asumir sus procesos judiciales en el país.

Séptimo, se debe atender de manera inmediata la compleja crisis en Derechos Humanos, particularmente la que se ha venido profundizando en los territorios que históricamente han sido más afectados por la confrontación armada, lo que dificulta no solo la confianza sobre el cumplimiento del acuerdo de paz, sino que entorpece el relacionamiento con las propias comunidades, aún más cuando las personas que ejercen los liderazgos comunitarios son objeto asesinatos sistemáticos, amenazas y otras formas de continuo hostigamiento por la labor que desarrollan en los territorios.

máxime cuando aún se evidencia la falta de capacidad del Estado para brindar respuestas efectivas a sus demandas, no sólo en materia de seguridad, sino para garantizar las medidas suficientes que permitan acompañar la implementación, especialmente con líderes reclamantes de tierras, líderes y de los programas de sustitución de cultivos, grupos de víctimas, sectores políticos que actualmente se asumen en oposición al gobierno, comunicadores sociales, líderes sindicales, ambientalistas, autoridades de comunidades étnicas, mujeres y defensores de DDHH. Para este fin, es imprescindible avanzar de manera contundente en el desmantelamiento las estructuras heredadas de grupos paramilitares y que tienen control no solamente de las economías ilegales, sino además ejercen control sobre los poderes locales, sin lo cual no es garantizar el sostenimiento de una paz *estable y duradera*.

Octavo, construir estrategias de pedagogía, comunicación y divulgación sobre el contenido del acuerdo, así como de los avances y sus impactos en materia de implementación, puesto que la organización y la movilización de la ciudadanía es un motor fundamental para concretar las acciones de ejecución del acuerdo, no sólo en relación a generar una mayor acogida para la defensa del mismo, sino para participar de forma activa en la implementación, incidiendo de manera propositiva en

el desarrollo de políticas para que se cumplan los compromisos asociados al acuerdo, articulando las agendas propias de las comunidades y pueda potenciar las disposiciones que en acuerdo establecen la construcción de la paz territorial, incluyendo los enfoques transversales de los grupos étnicos y de género.

En este sentido, cabe destacar que una de las grandes contribuciones del proceso de negociación y del acuerdo mismo, ha sido la de instalar en la esfera pública un debate más abierto sobre el estado de la democracia y despertar un mayor interés por los asuntos de la política colombiana, donde la pluralidad de ideas y el ejercicio de la oposición pueden asimilarse como un elemento que cualifica las discusiones sobre los problemas de la sociedad, lo cual debe permitir superar el imaginario del “enemigo interno” que por largo tiempo se ha gestado en la cultura política colombiana. Esto implica además la no criminalización de la organización y la protesta social, pues son ejercicios autónomos que en uso de los derechos los constitucionales, permiten a diversos sectores de la sociedad la legítima expresión de sus demandas.

Así mismo, el materializar de forma efectiva el cumplimiento de los acuerdos, permite atender de forma progresiva la deuda histórica del Estado para garantizar la paz, ofreciendo respuestas a las causas estructurales que dieron origen al conflicto y profundizaron sus factores de persistencia, problemáticas sobre los cuales se lograron importantes compromisos y que se convierten en un factor de oportunidad para transformar la realidad social y política del país, especialmente para las comunidades rurales más apartadas, donde la juiciosa aplicación del acuerdo debe mantenerse en perspectiva de una política de Estado, considerando que su implementación es la mayor garantía para lograr de manera auténtica una salida a la guerra.

Por último, la implementación de los acuerdos logrados con las FARC pueden tener un impacto significativo en relación al proceso de diálogos que se viene desarrollando con el ELN, puesto que se pone en evidencia la voluntad y la capacidad del Estado para dar cumplimiento a los acuerdos que eventualmente pudieran generarse con esta organización, aún más si se considera que la dinámica de la negociación se construye a partir participación de la sociedad civil. Pese a la incertidumbre que actualmente persiste sobre el futuro de estas negociaciones, lograr un acuerdo con esta insurgencia ofrece la posibilidad real de consolidar una paz completa, puesto



que desconocer la realidad política que representa ELN, especialmente en los territorios, implica una extensión aún mayor de la confrontación que podría aplazar con mayor incertidumbre, la solución política y definitiva del conflicto armado y la consecución de la paz.

Fuentes Bibliográficas

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. Mesa de conversaciones, Editorial Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Abril de 2017.

KROC Institute for International Peace Studies. “Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia”, diciembre 2016 - mayo 2018. Keough School of Global Affairs: University of Notre Dame, Agosto de 2018. 344 pp.

Organización de estados Iberoamericanos, OEI en convenio de cooperación con el Centro de investigaciones y Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República (CAEL). “Informe técnico de Acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final”. Julio de 2018. 746 pp.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. “Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada” En: Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Edi-

ciones Desde Abajo. Primera Edición. Bogotá, 2015 (pp. 295-358)

GIRALDO, Javier (S.J). “Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos” En: Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Ediciones Desde Abajo. Primera Edición. Bogotá, 2015 (pp. 423-467)

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. “XI: Tendencias del homicidio político en Colombia 1975-2004: una discusión preliminar” En: GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. (Coordinador Académico) “Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia”. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Grupo Editorial Norma. Bogotá, 2006. (pp. 477-504).

MOLANO BRAVO, Alfredo (2015) “Fragmentos de la historia del conflicto armado 1920- 2010”. En: Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Primera Edición. Bogotá; Editorial: Desde Abajo. (pp: 565 - 623).

PÉCAUT, Daniel. “Crisis, Guerra y Paz”; “¿Más allá del punto imposible retorno?”. En: Crónica de dos décadas de política colombiana (1968-1988). Siglo Veintiuno XXI - Editores. Segunda Edición. Bogotá, 1989. (pp. 367-405; 407-438)