

# ¿Es posible una paz estable y duradera sin cumplir el Acuerdo Final?

## Observatorio de Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (OIAP)

### Boletín 004

**Bogotá, 02 de Octubre de 2017**

Transcurridos los primeros diez meses desde la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el Estado colombiano y las FARC-EP, el balance es precario. El cuarto informe del Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz (OIAP) establece que la implementación alcanza un 18%, con una característica específica: el estado actual de la implementación tiene que ver más con los puntos de dejación de armas y la conversión de las FARC en partido político, y en menor proporción con los temas de reforma política, y los puntos referidos a derechos sociales y económicos de las comunidades rurales en las zonas del conflicto.

#### Estado de avance en la implementación normativa

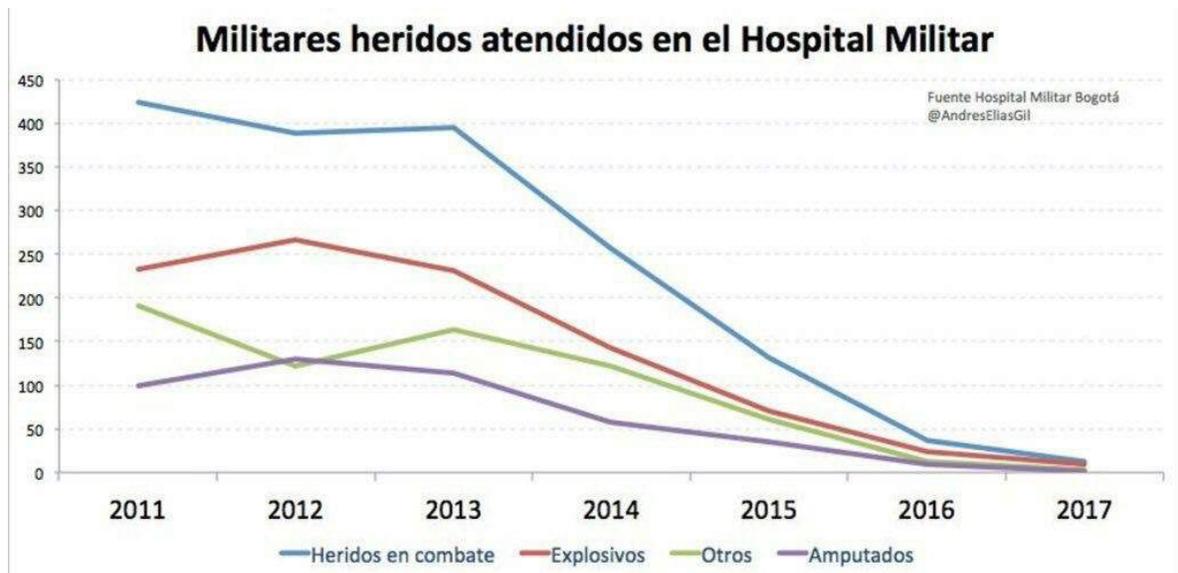
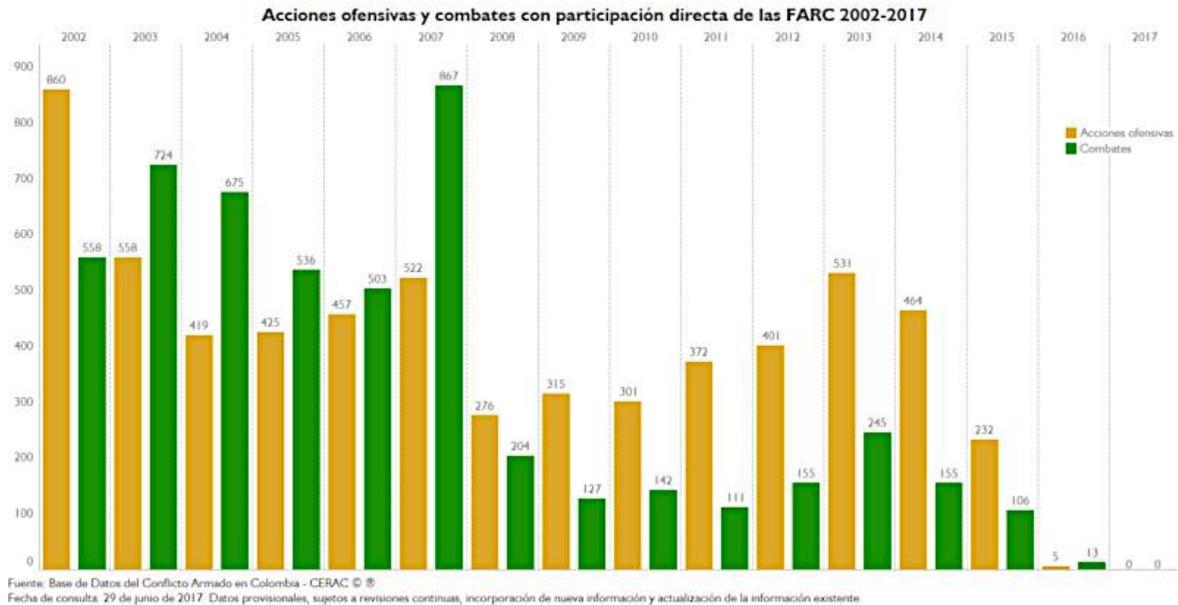
Tema	% de avance
Reforma Rural Integral y PNIS	6,9%
Participación Política	19,3%
Reincorporación Política y Socio Económica	33,8%
Sistema Integral de Seguridad	22,7%
Desmonte del Paramilitarismo	24,4%
Comercialización de Cultivos	2,0%
Prevención Consumo de drogas ilícitas	3,8%
Víctimas y JEP	27,6%
Garantías Respeto DDHH	10,0%
Mecanismos de Implementación	24,5%
Etnias	23,0%
	18,0%

Elaborado por: OIAP

A 59 días de la fecha límite para el trámite de normas por la vía rápida (*fast track*), es preocupante la lentitud o negativa de avanzar del Congreso de la República en asuntos sustanciales del Acuerdo como la Justicia Especial para la Paz, la reforma política, las jurisdicciones especiales de paz, la reforma rural integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito.

A pesar de estas dificultades, un hecho contundente de la implementación del Acuerdo es que salva vidas. Desde la vigencia del cese bilateral del fuego y hostilidades hay una significativa reducción de las acciones ofensivas y combates con participación directa de las FARC que permitieron salvar vidas humanas y disminuir a la mínima expresión los casos de personas heridas. Según el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC), Colombia pasó de 867

acciones armadas atribuidas a las FARC en 2007, a 13 en 2016 y no hay reporte de acciones en 2017. El Hospital Militar Central informó que se pasó de cerca de 450 heridos en acciones de guerra en 2011 a menos de veinte en 2016 y menos de diez en 2017.



Es igualmente relevante la participación de las Naciones Unidas como tercera parte garante de la implementación del Acuerdo. El Consejo de Seguridad acaba de aprobar la segunda misión de Monitoreo con el fin de verificar la implementación del punto 3 referido a la Terminación del Conflicto. Así mismo, el

trabajo de acompañamiento de los países amigos del Proceso ha sido claro y contundente y ha contribuido a generar las confianzas necesarias para el avance de la implementación.

También es positiva la participación de las comunidades en las zonas del postconflicto y de la sociedad civil en la vigilancia ciudadana para exigir la implementación del Acuerdo y apropiarse de los puntos que tienen relación con la realización de derechos políticos, económicos y sociales postergados.

En cuanto a los decretos, leyes y actos legislativos adoptados, los siguientes cuadros resumen los avances y dificultades del marco normativo que requiere la implementación del Acuerdo en cada uno de sus puntos.

Punto del Acuerdo	Numero de Decretos	Declarados inexecutable
1	8	1
2	1	
3	13	1
4	2	1
5	4	
6	7	
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>3</b>

Elaboración: OIAP 01-10-2017  
Fuente: Comisión de Paz Congreso de la República

**Leyes aprobadas por el Congreso de la Republica para la implementación del Acuerdo (Fast Track)**

Punto del Acuerdo	Acto legislativo	Leyes orgánicas	Leyes Estatutarias	Leyes ordinarias
1				
2				
3	2	1	1	1
4				
5	1			
6	1			
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Elaboración: OIAP 01-10-2017  
Fuente: Comisión de Paz Congreso de la República

### Leyes pendientes de presentación y/o aprobación en el Congreso/decretos presidenciales (ordinarios) (Vía Fast Track)

Punto del Acuerdo	Acto legislativos	Leyes orgánicas	Leyes estatutarias	Leyes ordinarias	Decretos
1				11	11
2	2	1	2		
3		1			3
4					
5			1		3
6					1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>18</b>

Elaboración: OIAP 01-10-2017  
Fuente: Comisión de Paz Congreso de la República

## Puntos 1 y 4: Reforma Rural Integral y Sustitución de Cultivos Ilícitos

Puntos 1 y 4: RRI y Cultivos Ilícitos	Implementación	Medidas claves
Acceso y uso de la tierra	● 2%	Fondo de Tierras
		Formalización masiva de pequeña y mediana propiedad rural
		Jurisdicción Agraria
		Catastro Rural
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	● 9%	PDETs
		Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)
Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	● 4%	Infraestructura y adecuación de tierras
		Desarrollo Social: salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza
		Estímulos a la producción agropecuaria
		Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación
Programas de Sustitución de Cultivos Ilícitos	● 12%	Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS)
		Pactos de Sustitución de cultivos ilícitos
		Tratamiento penal diferencial
		Planes Integrales Comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)
Programa nacional de intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas	● 4%	Programa nacional de intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas
Solución al fenómeno de producción y comercialización de cultivos	● 0%	Fortalecimiento de las capacidades de judicialización
		Fortalecimiento de la cooperación internacional de
		Estrategia de lucha contra la corrupción

Elaborado por: OIAP

El Observatorio llama la atención sobre el lento avance de la aprobación y ejecución de las normas necesarias a la implementación de los puntos 1 y 4 del Acuerdo concernientes a la Reforma Rural Integral y a la Sustitución de Cultivos.

Observamos con preocupación que desde marzo de 2017, es decir hace casi 7 meses, fueron radicados en el Congreso de la República los proyectos de ley referentes al Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y el de Adecuación de Tierras, no obstante, aún no pasan por los debates de plenarias de cámara y Senado. Sorprende entonces que a pesar de ser presentados a través del mecanismo de Fast-Track, cuyo objetivo es dar una tramitación eficaz a los proyectos de ley que conciernen la implementación del Acuerdo, su aprobación sea de extrema lentitud.

Las únicas normas expedidas a esta fecha para la implementación de los puntos 1 y 4 fueron los 8 decretos y decretos ley dictados entre el 22 y el 28 de mayo, en los días previos a la finalización de las facultades extraordinarias presidenciales. El compromiso con la paz no parece ser de todas las ramas del Estado Colombiano.

A esto se suma la incertidumbre que viven las comunidades cocaleras, evidenciado en las manifestaciones ocurridas en la región del Catatumbo entre el 16 y el 21 de septiembre. A pesar de que el pasado 28 de enero, en Tibú (Norte de Santander), el Gobierno Nacional junto con las FARC-EP y los presidentes de la JAC de Caño Indio, Chiquinquirá, El Progreso 2 y Palmeras Mirador, firmaron un acuerdo de sustitución de cultivos, el Ministro de Defensa Luis Carlos Villegas anunció la erradicación forzada de cultivos ilícitos en la región. Posteriormente, la fuerza pública hizo presencia en el territorio con este objetivo, en una clara muestra de descoordinación institucional, que evidencia una doble política poniendo en situación de vulnerabilidad a las comunidades cocaleras.

## **Punto 2. Participación Política**

Punto 2. Participación Política	Implementación	Medidas claves
Garantías para la oposición política	● 100%	Estatuto de la Oposición
Reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales	● 13%	Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana para movimientos y organizaciones sociales Mecanismos de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones y movimientos sociales
Garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica	● 4%	Proyecto de Ley de Garantías para el respeto a los DDHH en movilizaciones y protestas
Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales	● 0%	Acciones de promoción de democratización del uso del espectro electromagnético Radios comunitarias Capacitación técnica de trabajadores de medios comunitarios
Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización	● 17%	Consejos Territoriales para la Reconciliación y la Convivencia
Formulación Plan de Atención Inmediata	● 10%	Consejos Territoriales de Planeación Fortalecimiento de capacidades técnicas de instancias de planeación participativa Participación de JAL en la elaboración de planes de desarrollo construcción de presupuestos participativos Misión Electoral Especial
Garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales	● 30%	Reforma del Sistema Electoral, de la arquitectura institucional y de los mecanismos de financiamiento a la política Circunscripciones Especiales para la Paz Cedulación masiva en zonas rurales

Elaborado por: OIAP

La implementación del punto 2 es igualmente objeto de dilación en el Congreso. Los proyectos de Reforma Política y de Circunscripciones Especiales de Paz se encuentran actualmente estancados en la Cámara de Representantes.

La ponencia ante la comisión primera de Cámara de Representantes para el proyecto de Circunscripciones Especiales de Paz comprende al menos tres modificaciones que desvirtúan no solo el espíritu del Acuerdo Final, sino también el principio de fortalecer la representación de las víctimas en el Congreso. En primer lugar, la ponencia busca excluir todas sus cabeceras municipales, excluyendo así los habitantes de ciudades como Bojayá, Guapi, Mapiripán. En segundo lugar, se exige la certificación de la Unidad de Víctimas a las candidaturas, excluyendo así a víctimas que nunca se registraron por diversos motivos. Se excluyó de la ponencia la exigencia de paridad de género explícita en el Acuerdo Final.

La implementación de medidas necesarias para la promoción de la participación ciudadana de organizaciones y movimientos sociales, así como el proyecto de Ley de Garantías para el respeto a los DDHH en movilizaciones y protestas aún no han sido presentados al Congreso. Así mismo, la implementación de la participación ciudadana a través de medios de comunicación, garantías para la reconciliación y planeación participativa se encuentran estancadas.

### Punto 3. Reincorporación y desmonte del paramilitarismo

Punto 3. Fin del conflicto	Implementación	Medidas claves
Cese al Fuego Bilateral y Dejarón de Armas	● 100%	Dejarón de armas y entrega de caletas
Zonas Veredales o Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	● 27%	Construcción de Zonas Veredales, acualmente Espacios Territoriales de Reincorporación y Normalización. Solo 7 de 26 ETCR fueron finalizadas.
Reincorporación Política	● 30%	Personería jurídica del Nuevo Partido Político Financiación y asistencia técnica al Nuevo Partido Centro de Pensamiento Representación política transitoria en el Congreso
Reincorporación Económica	● 61%	Creación de Ecomún Censo Socioeconómico Reincorporación de menores Identificación y desarrollo de proyectos productivos Asignación de renta básica Sistema de Alertas Tempranas
Sistema Integral de Seguridad	● 23%	Programa de protección integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP Plan Estratégico de Seguridad y Protección Subdirección especializada de la Unidad Nacional de Programa de protección integral a las comunidades en los
Desmonte del Paramilitarismo	● 24%	Plan de Acción para combatir y desmantelar las organizaciones criminales Acto legislativo de prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía Cuerpo Elite de la Policía Nacional

Elaborado por: OIAP

Las FARC-EP cumplieron con el cese al fuego y de hostilidades, la concentración de la tropa en zonas veredales, el desarme, la entrega de niños, niñas y adolescentes, la entrega del listado de combatientes y milicianos, la ubicación de caletas de armas y municiones y la entrega del listado de bienes para efectos del Fondo de Reparación de las Víctimas y la conversión de guerrilla en partido político.

	Total excombatientes
Combatientes/milicianos de las FARC reportados por las FARC	14.000
combatientes/milicianos acreditados por la OACP	11.485
Combatientes extranjeros	52
Militantes de las FARC Privados de la libertad	3.843
Guerrilleros excarcelados según procedimiento de amnistía	2.573
Guerrilleros que permanecen en las cárceles	1.270

Niños, niñas y adolescentes provenientes de las FARC bajo protección del ICBF	133
Armas recibidas por Naciones Unidas	8.994
Caletas identificadas por las FARC ante Misión de la ONU	958
Caletas identificadas por la Misión de la ONUN	750
Cantidad de explosivos identificados en caletas y destruidos (kg)	38.255
Exguerrilleros asesinados	16
Zonas veredales acordadas	26
Zonas veredales adecuadas	7
Reincorporados afiliados a sistema de salud	9.843
Inscritos en programas académicos	3.500
Afiliados a régimen de pensiones	3.840
Reincorporados que recibieron desembolso asignación única de normalización	10.172

Elaboración: OIAP 01-10-2017

Fuente: Comisión de Paz Congreso de la República

De las antiguas 26 Zonas Veredales de Transición y Normalización, llamados ahora Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, solo 7 fueron finalizados, y en 19 las obras de construcción quedaron inconclusas.

La libertad de los exguerrilleros de las FARC sigue un trámite largo y tortuoso. Al 28 de septiembre de 2017 la ejecución de amnistías e indultos avanza en un 67%. De un listado de 3.843 guerrilleros 2.573 han sido excarcelados y 1.270 siguen privados de la libertad. El 23 de septiembre murió en la cárcel Roberto Antonio Sepúlveda Muñoz, conocido como Arturo, comandante de las FARC que a pesar de haber sido designado como gestor de paz desde el pasado 28 de julio y de su deteriorado estado de salud, no recibió la amnistía prevista y falleció en las instalaciones de la Cárcel El Barne, Combita, Boyacá.

La reincorporación de los antiguos guerrilleros a la legalidad está concebida en el Acuerdo Final como un proceso de participación en la vida política, económica, social y cultural entendido de manera integral, gradual y permanente. El punto 6 del Acuerdo se refiere a ese proceso y a las medidas que se deben adoptar para garantizar el bienestar de las personas que abandonan las armas y de su cumplimiento depende la confianza que los excombatientes depositen sobre el Estado.

Al 30 de septiembre de 2017 la Agencia para la Reincorporación-Normalización daba cuenta de que 9.843 exguerrilleros de las FARC estaban vinculados al sistema de salud, 3.550 están inscritos en programas de formación académica,

3.840 fueron afiliados a un régimen de pensiones y 10.172 habían recibido los recursos de la asignación única de normalización de 2 millones de pesos por persona.

La reincorporación económica incluye la creación de la Cooperativa denominada “Economías Sociales del Común” creada por Decreto Ley 899 y avalada por la Corte Constitucional. Este decreto dispone también de una renta básica por dos años, equivalente al 90 % de un salario mínimo, para cada uno de los guerrilleros, una vez que se surta el proceso de tránsito a la vida legal, así como estándares para la cotización al sistema de seguridad social en salud que se encuentran en ejecución.

Luego de la aprobación del Acto Legislativo 03 del 23 de mayo de 2017 que permite la constitución del partido político de los excombatientes, se realizó el congreso fundacional de las FARC con el fin de aprobar los Estatutos y orientaciones del partido político que crean en el marco del Acuerdo. Actualmente, reúnen los elementos administrativos necesarios para presentar solicitud formal de creación de partido ante el Consejo Nacional Electoral. Temas del Acuerdo como la creación y financiación del Partido y del Centro de Pensamiento se encuentran aún en curso.

La implementación del Sistema Integral de Seguridad solo alcanza un 23%. Es muy lenta la puesta en marcha del Programa de protección a los excombatientes. El avance de este punto se ha visto afectado por la declaración de inexequibilidad de la Corte Constitucional del decreto que creaba la subdirección especializada de la UNP, posteriormente tramitado como proyecto de ley estatutaria y aprobado, abriendo la posibilidad de modificar e incrementar la planta de personal de dicha entidad. Temas claves como el Plan Estratégico de Seguridad y Protección o el Programa de protección integral a las comunidades en los territorios no han avanzado.

En la implementación de las medidas previstas por el Acuerdo Final para el desmonte de organizaciones paramilitares observamos el atraso del Pacto Político Nacional y del Plan de Acción para combatir y dismantelar organizaciones criminales. Destacamos la aprobación del Acto Legislativo de prohibición del paramilitarismo, la creación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional y de la Unidad Especial de la Fiscalía.

## **Punto 5. Víctimas**

Punto 5. Víctimas	Implementación	Medidas claves
Sistema Integral de Verdad Justicia y Reparación	● 28%	Unidad Especial de Búsqueda para Personas Desaparecidas
		Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
		Jurisdicción Especial para la Paz
		Sala de Amnistía e Indulto
		Tribunal para la Paz
		Sala de definición de situaciones jurídicas
		Sala de reconocimiento de verdad
Garantías de respeto a los DDHH	● 10%	Unidad de investigación y acusación
		Medidas de Reparación Integral para la construcción de Paz Prevención y protección de los derechos humanos

Elaborado por: OIAP

Los asuntos referidos a las víctimas (punto 5), consideradas el centro del Acuerdo, avanza en asuntos como la constitución del tribunal de la Jurisdicción Especial de Paz, la Comisión para el esclarecimiento de la Verdad y la Unidad Especial para la búsqueda de personas Desaparecidas” y presenta mínimo desarrollo en las medidas para la reparación integral para la construcción de la paz y las garantías de no repetición.

Los anuncios reiterados durante el proceso según los cuales las víctimas constituyen el centro del acuerdo de paz no tienen correspondencia con la implementación del punto cinco que establece la creación de un sistema de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

El Comité de Escogencia del Tribunal de la Jurisdicción Especial para la Paz presentó la lista de los 53 magistrados que se encargarán de asumir los casos emblemáticos de infracciones al derecho internacional humanitario y violaciones a los derechos humanos que hayan derivado en crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad para garantizar la aplicación de la justicia y la sanción para los responsables de esos crímenes.

Aún se requiere una Ley Estatutaria que regule el funcionamiento de esta justicia transicional y los pronunciamientos del partido Cambio Radical, además de la oposición del Centro Democrático, crean un ambiente de incertidumbre en torno a la aprobación de esta norma necesaria para garantizar la creación del Sistema de Verdad Justicia y Reparación que se requiere para los próximos años de la aplicación del Acuerdo Final.

## Punto 6. Implementación

Punto 6. Implementación	Implementación	Medidas claves
Plan Marco de Implementación	● 25%	CSIVI
		Ley Estatutaria Plan Marco de Implementación
		Implementación de prioridades normativas
		Pedagogía del Acuerdo Final
		Sistema integrado de información para la transparencia de la
Capítulo Étnico	● 23%	Enfoque de Género
Componente Internacional de Verificación	● 10%	Alta Instancia
		Enfoque étnico
		Componente internacional de verificación

Elaborado por: OIAP

A pesar de que el Acuerdo Final preveía la presentación del Plan Marco durante los 4 primeros meses de la implementación, a 2 de octubre aún no se conoce el borrador de ponencia ante el Congreso.

Una de las ausencias flagrantes dentro de la implementación ha sido la falta de información completa sobre el estado de su avance que corresponde a incumplimientos de los compromisos de pedagogía de paz y de información y transparencia.

El Observatorio llama la atención sobre el respeto de los enfoques diferenciales de género y étnico. Durante estos diez meses de implementación, se han constatado fallas en la aplicación de estos enfoques en especial en los puntos rurales 1 y 4 y en el punto 5 sobre víctimas.

Se invita a las partes en discusión y formulación del Plan Marco a respetar el espíritu del Acuerdo, tanto en los diez años previstos a su implementación, como en las asignaciones presupuestales necesarias a la construcción de una paz estable.

## Conclusiones

Incumplir el Acuerdo Final parece ser una estrategia en la que confluyen poderosas fuerzas dentro del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y movimientos políticos que ahora se alinean en contra de su implementación.

Frenar la implementación del Acuerdo o cambiar lo acordado, respondiendo al cálculo de que las FARC-EP ya dejaron las armas y se convirtieron en partido político, es una estrategia peligrosa, que le resta credibilidad al Estado dentro y fuera del país, incentiva las deserciones en las FARC, pone en alerta la mesa de Quito con el ELN y envía un pésimo mensaje a las víctimas y a las comunidades en las zonas del postconflicto.

Como se advirtió con anterioridad, el desgaste del Gobierno en su último año de gestión y la iniciación temprana de la campaña electoral constituyen escenarios difíciles para la implementación y ponen de presente que, una vez más, los temas de la paz (ya negociada pero poco implementada), van a incidir en los próximos comicios.

En este marco de incumplimiento, se mantiene un entorno de violencia y amenazas contra líderes sociales y defensores de derechos humanos que ponen en entredicho las garantías de participación de las comunidades en la implementación del Acuerdo.

En estas circunstancias, salvar el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” requiere del liderazgo del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado y la participación decidida de la sociedad colombiana.

El Presidente de la República debe convocar el “Acuerdo Político Nacional” contemplado en el Acuerdo firmado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón, llamar a todos los poderes del Estado, a las fuerzas políticas y sociales del país, incluidas las personas que aspiran a la presidencia de la república, para que no solo se comprometan a la no utilización de armas en política sino que asuman igualmente el compromiso de cumplir el Acuerdo y “definir las reformas y ajustes necesarios para atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social”.