



**INFORME SOBRE EL ESTADO EFECTIVO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA**  
**INSTITUTO KROC DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE PAZ**  
**UNIVERSIDAD DE NOTRE DAME**

**RESUMEN EJECUTIVO**

Este informe presenta los resultados del seguimiento y análisis del estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final de Colombia realizado por el Instituto Kroc en respuesta al mandato asignado por el Gobierno de Colombia y las FARC en el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final.

El trabajo del Instituto Kroc se basa en una metodología rigurosa que combina datos empíricos validados con análisis cualitativo sobre la implementación del Acuerdo de Paz, presentando avances porcentuales y factuales de la implementación de las *558 disposiciones, 74 subtemas y 18 temas* en las que se ha organizado el Acuerdo. En el marco de esta metodología, las disposiciones son la unidad de análisis más pequeña y representan compromisos observables y medibles que requieren acciones concretas. La unidad de análisis son las disposiciones, que se consideran individualmente y luego se agrupan en subtemas, los que a su vez son agrupados en temas de más alto nivel. La metodología de codificación –para cada una de las disposiciones- utiliza una escala ordinal de cuatro puntos: (0) no hay actividad de implementación, (1) iniciación de acciones o mínima implementación, (2) progreso intermedio que está en camino a ser finalizado en el plazo estipulado y (3) implementación completa.

La información presentada se construye sobre una amplia base empírica que incluye más de 3.500 eventos de implementación, validados y sistematizados en una gran base de datos. Los porcentajes de avance que se presentan en las diversas tablas surgen de un ejercicio de codificación de la información de la que se dispone *al 31 de agosto del 2017*. Para los otros avances cuantitativos posteriores al 31 de agosto que se presentan en este texto, se cita la fecha y la fuente en que se apoya esa información. El análisis cualitativo incluye información recabada y validada hasta 31 de octubre del 2017. El análisis cualitativo que acompaña la información empírica validada y recopilada, se realiza en espacios de diálogo y reflexión compartidos con más de 180 actores territoriales y nacionales en Colombia, que reflejan la pluralidad del país, con los que el equipo del Instituto Kroc viene construyendo relaciones de cooperación.

**Naturaleza de la Implementación**

El análisis del Kroc concluye que el Acuerdo de Paz colombiano es muy completo e innovador. Desarrolla de forma amplia y equilibrada los temas clave relacionados con el cese de la violencia armada (cese al fuego, acantonamiento, dejación de armas, reincorporación) abarcando también los temas más sustantivos como las garantías de seguridad, las medidas de desarrollo y derechos humanos, la lucha contra el fenómeno de las drogas así como la debida gestión del pasado de violencia y la atención a las víctimas. El análisis también concluye que la efectividad de un acuerdo de paz se mide sobre todo en la calidad y la robustez de su implementación, que es un proceso difícil, muy complejo y que no suele responder al ritmo de las expectativas generadas en la ciudadanía o en las mismas partes firmantes del acuerdo. El tránsito del texto del Acuerdo a la realidad no puede ser simple, ni directo, ni automático, por, entre otras, varias razones:

- *En primer lugar, la multiplicación de los actores.* La implementación implica combinar la continuidad del diálogo y la negociación política entre los firmantes de la paz con la inclusión de centenares de nuevos actores que entran en el proceso de implementación: entidades nacionales y territoriales del poder ejecutivo y sus miles de funcionarios y contratistas, otros poderes independientes del Estado, grupos activos de la sociedad civil, actores de la cooperación internacional, sector privado, pueblos étnicos, grupos de incidencia de diversa índole, organizaciones comunitarias, plataformas y



redes de ONG, entre muchos otros nuevos protagonistas. Ello, sin mencionar los actores ilegales, los grupos violentos o quienes se oponen frontal o secretamente al proceso de paz.

- *En segundo lugar, el salto del dicho al hecho.* Implementar el Acuerdo obliga bajar de la esfera política a una esfera práctica centrada en la acción: acciones territoriales concretas, operativas y programáticas, las cuales tienen que dar respuestas específicas a millones de personas y comunidades particulares, quienes legítimamente ven en la paz una posibilidad real para transformar sus vidas.
- *En tercer lugar, el factor tiempo.* Los procesos de implementación requieren un desarrollo progresivo, no son instantáneos. Las expectativas generadas en los actores firmantes del Acuerdo, en poblaciones y territorios son imposibles de satisfacer de inmediato, dada la amplitud del Acuerdo, la extensión del país, la limitación de los recursos, las lógicas burocráticas y la acción de quienes se oponen al Acuerdo, e intencionalmente obstaculizan su implementación.
- *En cuarto lugar, la resistencia al cambio.* Las dinámicas institucionales y culturales, tanto de los actores firmantes del Acuerdo como de la sociedad en general no cambian de inmediato por la firma de un texto. Frenar la inercia de la lógica de la guerra -más aún cuando hay opositores del proceso de paz apoyándose en ella-, del mismo modo que promover y consolidar las lógicas de la paz tras la firma del Acuerdo, es un proceso lento que requiere esfuerzos múltiples y sostenidos. El cambio no es automático y espontáneo y no será fácil superar la desconfianza, la polarización y la fragmentación de la sociedad, tras varias décadas de conflicto armado.

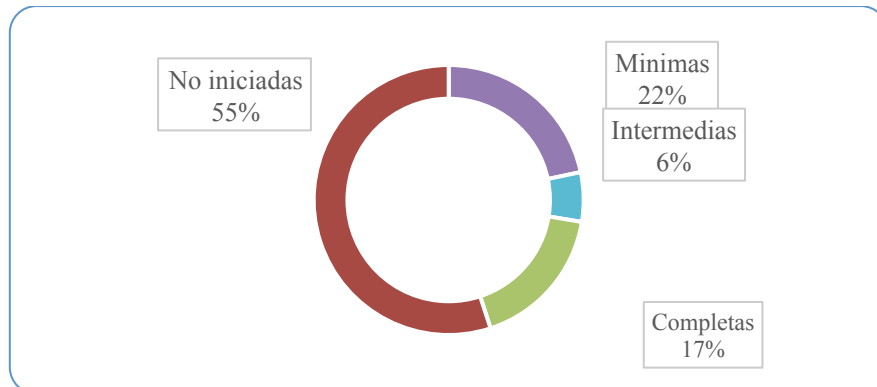
Por estas razones el Instituto Kroc busca acompañar al país a recorrer este camino complejo y difícil, generando un insumo académico basado en evidencia, que facilite la toma de decisiones políticas relacionadas con la implementación y permita responder con proactividad a los inmensos retos que enfrentan las partes firmantes del acuerdo de paz y la sociedad colombiana en general. Este informe pretende ofrecer un insumo de conocimiento que no se convierta en una nueva razón por la cual confrontar, sino en un aporte para seguir trabajando juntos, desde la conversación respetuosa y el diálogo sostenido entre las partes y la sociedad colombiana en general, en el complejo y difícil desafío de implementar un acuerdo de paz.

#### Una mirada agregada

En el análisis de las 558 disposiciones que conforman el Acuerdo Final, se encuentra que, al 31 de agosto de 2017, las actividades de implementación se habían iniciado en 251 disposiciones (45%), sin observarse ninguna actividad en 307 disposiciones (55%). Aproximadamente el 17% de las disposiciones en el Acuerdo Final de Colombia han sido completamente implementadas, 6% tienen un nivel de implementación intermedio y 22% se han implementado mínimamente. Casi una cuarta parte de todas las disposiciones del Acuerdo han sido implementadas de forma intermedia o completa.



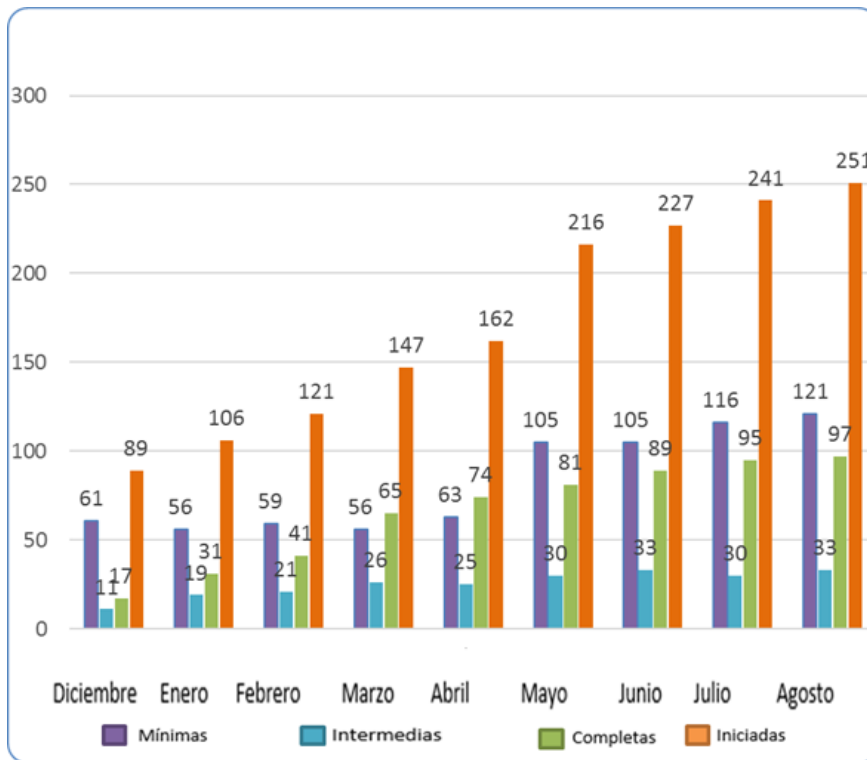
**Gráfico 1: Estado de implementación de las disposiciones**



Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

**Gráfico 2: Resumen del Estado de Implementación Mensual**

El Gráfico 2 muestra el progreso temporal de la implementación por mes considerando la totalidad de disposiciones con actividad. El número de disposiciones cuya implementación se inició ha incrementado de 89 (16%) en diciembre 2016 a 251 (45%) a 31 de agosto de 2017. Se observa un incremento constante del número de disposiciones que alcanzaron plena implementación durante todo el período. La proporción de las disposiciones que se ha trasladado de cero a las categorías mínimas e intermedias de implementación también ha aumentado cada mes. El Gráfico 2 considera el universo de disposiciones con implementación iniciada (barra naranja) que representa la suma de las disposiciones con implementación mínima (barra violeta), intermedia (barra celeste) y completa (barra verde), acumuladas mes tras mes.



Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

### Una mirada detallada desde los patrones de implementación

Los temas y subtemas del Acuerdo de Paz se han distribuido en grupos que, de acuerdo a la experiencia comparada, *requieren el logro de una implementación robusta a corto, a mediano, o, a largo plazo*. Esta clasificación no es rígida ni exhaustiva, pero sí permite analizar la relevancia de las secuencias en los procesos de implementación y detectar potenciales cascadas negativas, alertas o bloqueos. En el cuerpo de este informe se incluye una adecuada justificación metodológica y mayor explicitación del agrupamiento temático.

La interpretación del Instituto Kroc sobre el actual estado de implementación del Acuerdo Final es que se ha alcanzado un progreso significativo, dada la complejidad de la implementación de este Acuerdo de Paz, y que existen dificultades que necesitan ser atendidas con urgencia y con sentido estratégico. El ritmo de la implementación del Acuerdo en los primeros meses del proceso es equivalente o más rápido que el de otros acuerdos de paz integrales analizados por el Kroc y, si se superan los obstáculos presentes, el proceso está en camino hacia una implementación efectiva.<sup>1</sup>

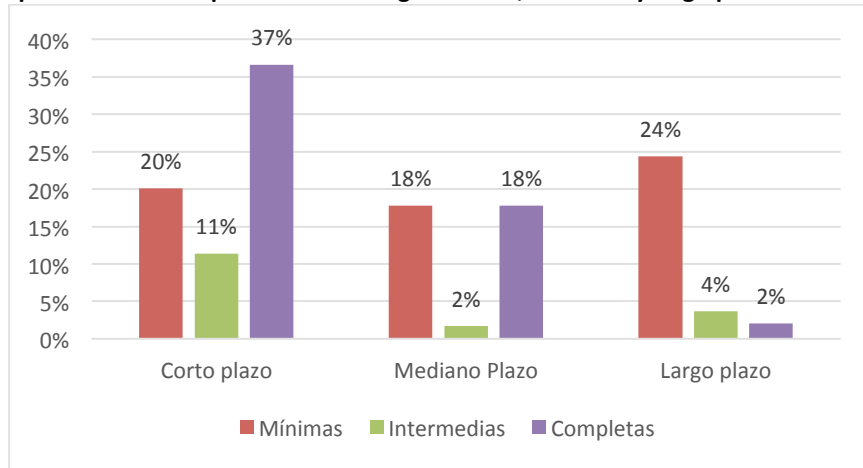
#### *Avances de logros necesarios a corto plazo.*

En nuestro análisis se ha avanzado de forma significativa en logros a corto plazo, que sientan varias de las bases necesarias para el desarrollo posterior de la implementación y que es necesario cimentar. Se ha logrado el cese de la violencia y la dejación de las armas en los primeros meses tras la firma del Acuerdo de Paz y se han construido algunos de los fundamentos para la implementación del Acuerdo, como el activo funcionamiento de los mecanismos de implementación y verificación, y varias de las bases normativas e institucionales requeridas.

Estas conclusiones surgen de haber identificado 194 disposiciones (de un total de 558) que requieren altos niveles de implementación a corto plazo. Como se puede ver en el gráfico 4, hasta el 31 de agosto de 2017, 71 de estas 194 disposiciones (37%) han sido implementadas completamente. Otras 22 (11%) están en vías de ejecutarse plenamente y el 20 por ciento se han iniciado. No se ha observado progreso en 62 (32%) de estas disposiciones.



**Gráfico 4: Implementación de prioridades de logro a corto, mediano y largo plazo a 31 de agosto 2017**



Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

La única manera académicamente sólida de valorar el ritmo del proceso de implementación del Acuerdo Colombiano es compararlo con otros procesos de implementación de Acuerdos de Paz exitosos en el mundo. Esa comparación favorece levemente al Acuerdo de Colombia pues está adelantado en la implementación de ciertas áreas de su contenido, en particular en aquellas que requieren un alto nivel de logros a corto plazo.

Las lecturas que se hacen en Colombia sobre el avance del proceso tienden a mostrar el vaso medio vacío. Una lectura comparada muestra un vaso medio lleno. Probablemente ambas permiten observar las dos caras de una misma moneda de un país que sale de más de 50 años de conflicto armado.

#### *Dificultades de logros necesarios a corto plazo*

Hay dos áreas concretas de logro necesario a corto plazo que requieren una implementación más efectiva con urgencia: garantías de seguridad y prioridades de implementación normativa, legislativa y administrativa.

En primer lugar, avanzar de forma más robusta en las **medidas de seguridad y protección para los excombatientes de las FARC, los defensores de DDHH y las comunidades en los territorios**, con especial atención a aquellos que han asumido roles de liderazgo en la implementación del Acuerdo. Esta es una prioridad del mayor nivel. Si no mejora la situación de seguridad y protección de estos actores clave para el proceso, se pone en riesgo la participación efectiva de la FARC como grupo en tránsito a la legalidad y de la sociedad en general en el proceso más amplio de construcción de paz que recoge el Acuerdo. Como se destaca en el Informe, hay avances normativos y se ha hecho un despliegue de seguridad según parte de lo previsto en el Acuerdo, pero esto aún no resulta efectivo a nivel territorial y la percepción de seguridad no ha mejorado.

En segundo lugar, es urgente **tramitar las prioridades de implementación normativa, legislativa y administrativa** pendientes que son necesarias para sustentar algunos de los principales instrumentos requeridos por el Acuerdo. De especial importancia son: los Actos Legislativo por el cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de Paz y por el cual se adopta una reforma política y electoral; el Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz; los Proyecto de Ley que regulan el servicio público de adecuación de tierras, se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se regula el sistema nacional de catastro multipropósito; el proyecto de ley que modifica la Ley 152 de 1994 y, entre otros, el proyecto de ley que desarrolla un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras de coca. Sin la aprobación de estas normas se



pone en riesgo la seguridad jurídica del proceso de implementación y varias de las áreas realmente importantes para la sostenibilidad de la paz podrían colapsar por “efecto cascada negativa”.

*Avances y dificultades de logros necesarios a mediano plazo*

Se ha identificado un total de 118 disposiciones que requieren niveles de implementación altos en el mediano plazo, antes de las primeras elecciones post-acuerdo de paz. Hasta el 31 de agosto de 2017, 21 disposiciones (18%) ya se han implementado plenamente, otras 2 (2%) están en camino de implementarse plenamente; 21 (18%) tienen una implementación mínima; y 74 (63%) no han arrancado aún en su implementación. (Gráfico 4, arriba). El nivel de implementación efectiva es aún bajo. Se necesita un mayor progreso en algunas áreas clave fundamentales para la etapa actual de la implementación.

En primer lugar, la **reincorporación política, social y económica de los excombatientes**. Es necesario dar respuestas programáticas de inmediato al conjunto de la población que está en proceso de reincorporación, acelerando las medidas estratégicas y programáticas como el Programa de Reincorporación, el despliegue de la Unidad Técnica para la Reincorporación, facilitar y dar sostenibilidad a la operatividad de ECOMUN y a proyectos de reincorporación colectiva, así como el funcionamiento regular de los Consejos Regionales de Reincorporación. Más allá del debate político sobre el modelo de reincorporación, al día de hoy es indispensable tener en marcha respuestas de diversa naturaleza, colectivas, híbridas e individuales, que atiendan las necesidades diferenciadas de los diversos grupos que conforman el conjunto de la población que participa en este proceso. Es necesario, definir y aterrizar la oferta programática del Estado para la población en proceso de reincorporación con urgencia, atendiendo las necesidades diferenciadas de los y las excombatientes y las impuestas por el contexto de los diversos territorios en donde ocurre esta dinámica. Es necesario definir y concretar los programas colectivos y rurales para la reincorporación, dotarlos de recursos, involucrando a las FARC en el proceso, así como clarificar la situación jurídica de los ETCR (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación).

El proceso de dejación de armas ha sido exitoso. Para consolidar este esfuerzo, se requiere:

- un proceso exitoso de reincorporación,
- con medidas de seguridad y garantías para los ex combatientes y los actores sociales clave
- claridad en los mecanismos de justicia transicional en proceso de aprobación, y
- terminar exitosamente el proceso de amnistía y liberación de prisioneros.

La experiencia comparada también muestra que, si no se alcanzan estos objetivos en el tránsito del corto al mediano plazo, sucede que la incertidumbre de los excombatientes se incrementa y la violencia puede resurgir por múltiples vías -sobre todo en contextos territoriales en donde hay presión y grandes incentivos de otros actores armados ilegales y de bandas criminales. La paz se vuelve mucho más frágil y la implementación en su conjunto se ve amenazada.

En este tránsito también es necesario avanzar de forma más robusta y apegándose a los propósitos del acuerdo de paz en el desarrollo de las múltiples **medidas para reformar el sistema electoral** y enriquecer la calidad de la participación, incluidas las garantías para la oposición y el establecimiento de las circunscripciones especiales. También es relevante el desarrollo de **las Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana y para la Movilización y la Protesta Social**, la puesta en marcha del **Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia**, así como las medidas para garantizar la participación efectiva de las mujeres, las comunidades étnicas y la población en las zonas más afectadas por el conflicto, incluidas las víctimas.

*Avances y dificultades de logros necesarios a largo plazo*



El resto de las disposiciones, 246, son para obtener logros que solo se pueden obtener en el largo plazo y dependen en buena medida de que se consolide la implementación de las medidas de logro a corto y mediano plazo y que arranquen de forma temprana la implementación de estas medidas de largo plazo. A la fecha, el 30% de las disposiciones en esta categoría están en alguna etapa de implementación. Solo el 2% se ha cumplido plenamente, el 4% tienen un nivel de implementación intermedio en camino de completarse y el 24% (60 disposiciones) tienen un nivel mínimo de implementación (Gráfico 4)

Aunque los logros efectivos de las reformas políticas con impacto a largo plazo pueden tomar muchos años, la falta de progreso efectivo en temas relacionados con el uso de la tierra, el desarrollo económico, la reforma rural, y la coordinación de los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito es preocupante. Es natural que en esta etapa haya poca actividad, sin embargo, es fundamental el inicio y logro de progresos tempranos en estas áreas sustantivas. Muchos estudios muestran que los niveles de desarrollo económico están fuertemente asociados con un menor riesgo de recurrencia del conflicto armado.<sup>2</sup> Para prevenir la emergencia de diferentes formas de violencia en Colombia se necesitan mayores avances en las cuestiones consideradas como la raíz del conflicto: el acceso y uso de la tierra y el desarrollo económico y social en los territorios más afectados por la pobreza, las economías ilegales, la violencia armada y la debilidad institucional.

Los procesos de implementación son muy frágiles. No atender estos temas puede llevar a bloqueos o al colapso de la paz o que se pierda la confianza entre las partes y de la sociedad colombiana en general. Hay bases fuertes, pero hay que solidificar sus cimientos y empezar a construir la casa de la paz. Es necesario atender las señales de alerta y focalizar en la implementación de las disposiciones que le apuntan a logros de mediano y largo plazo para afianzar los procesos de transformación que permitan una paz sostenible y de calidad para Colombia.

---

<sup>1</sup> La base de datos de la Matriz de Acuerdos de Paz se puede encontrar aquí: <https://peaceaccords.nd.edu> Para los interesados en elementos técnicos, pueden consultar la "Peace Accords Matrix Implementation Dataset V.1.5. así como diversos artículos publicados en revistas especializadas de primer orden <https://peaceaccords.nd.edu/research>

<sup>2</sup> Collier, P., & Hoeffler, A. On the incidence of civil war in Africa. *Journal of conflict resolution*, 2002, vol. 46, no 1, p. 13-28.; Humphreys, M. Economics and violent conflict. Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, February, 2003.