A stylized map of Colombia is shown on the left side of the page. The top half of the map is a dark orange color, and the bottom half is a light grey color, matching the background. The map is positioned on the left side of the page, partially overlapping the orange and grey background sections.

Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia

Informe 2

Diciembre 1, 2016
Mayo 31, 2018



KROC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES



UNIVERSITY OF
NOTRE DAME

Keough School of Global Affairs

Este Resumen Ejecutivo resume los principales hallazgos del proceso de monitoreo y verificación a la implementación del Acuerdo Final por parte del Instituto Kroc. La versión completa del “Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia” se puede encontrar en el siguiente link:
<https://kroc.nd.edu/research/peace-processes-accords/pam-colombia/>

Con el apoyo de:



Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia diciembre 2016-mayo 2018

Equipo de la Matriz de Acuerdos de Paz:

Director de PAM, Instituto Kroc:

David Cortright

Representante para América Latina, Instituto Kroc:

Francisco Díez

Director Asociado de PAM y Profesor Asociado de Investigación, Instituto Kroc:

Madhav Joshi

Profesor Asistente de Investigación de PAM, Instituto Kroc:

Jason Quinn

Gerente del Programa Barómetro, Instituto Kroc:

Laurel Stone

Asociada de Investigación de PAM, Instituto Kroc:

Elise Ditta

Becca Méndez

Carolina Serrano

Equipo Iniciativa Barómetro en Colombia:

Coordinador Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

Borja Paladini Adell

Gerente Político, Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

Carolina Naranjo

Gerente de Operaciones, Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

Carolina Hidalgo

Especialistas, Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

Luis Felipe Botero

Nathalia Contreras

Emilia Frost

Rebecca Gindele

Lucas Peña

Alejandro Pérez

Mario Pineda

Natalia Tejada

Analistas de información, Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

María Antonia Arias

Miyerlandy Cabanzo

María Paula Hoyos

Lina María Jaramillo

Cristian Sáez

Diseño y diagramación:

Quid Diseño Esencial / www.qd.com.co

Cita sugerida:

Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “Segundo Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia” (Informe 2, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2018).

Resumen Ejecutivo

El Segundo Informe sobre el Estado Efectivo de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, elaborado por la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc, fue presentado a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) el pasado de 2 de julio de 2018. Este resumen ejecutivo presenta los principales hallazgos del proceso de seguimiento y monitoreo a la implementación del Acuerdo Final durante los primeros 18 meses.

En nuestro primer informe demostramos que los esfuerzos combinados del Gobierno de Colombia y las FARC, con el apoyo de la comunidad internacional, lograron avances significativos en el proceso de poner fin al conflicto armado y de dar los primeros pasos para asegurar la paz. En este Segundo Informe examinamos sistemáticamente cada punto del Acuerdo evaluando el grado de implementación de cada punto, de acuerdo con los temas y subtemas específicos, utilizando la metodología cuantitativa única del Instituto Kroc. Esta metodología se basa en la metodología de la Matriz de los Acuerdos de Paz (PAM), combinada con la metodología cualitativa específicamente diseñada para dar seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz de Colombia.

En el Segundo Informe, evaluamos avances y brechas en la implementación para las 578 disposiciones del Acuerdo, proporcionando un análisis completo que sirve de guía para que los tomadores de decisiones puedan identificar prioridades de implementación y evitar efectos en cascada negativos que pueden impedir la consolidación de la paz. Así mismo comparamos el nivel de implementación del Acuerdo de Colombia con otros acuerdos comprensivos de paz (ACP) en una etapa similar de desarrollo. Explicamos los obstáculos para la implementación y, en lo posible, identificamos posibles soluciones para lograr una paz sostenible.

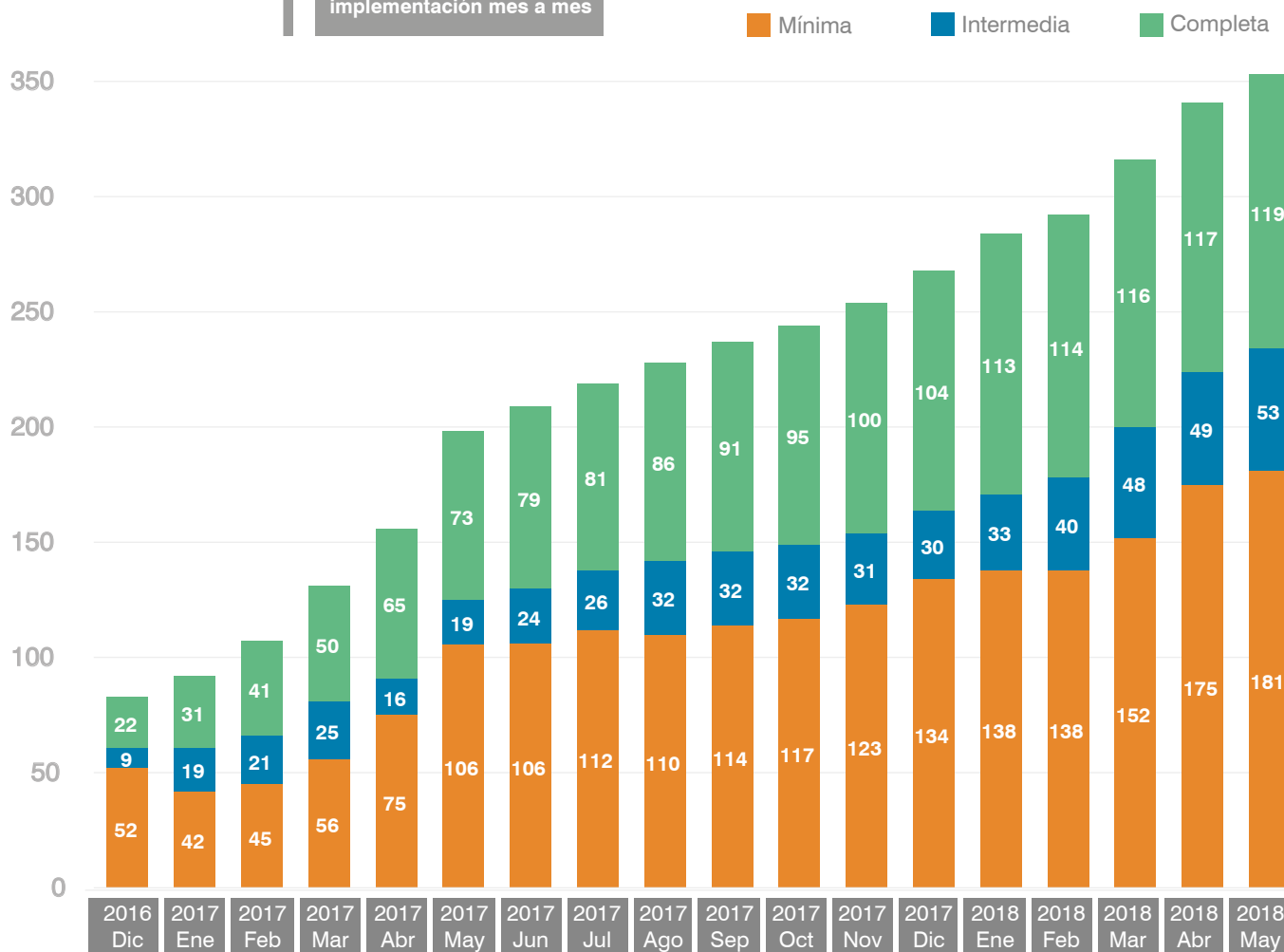
Una visión general del los resultados del proceso de implementación del Acuerdo Final

Nuestros hallazgos indican que la implementación del Acuerdo colombiano continúa progresando de forma sostenida. Como se observa en el Gráfico 1, que muestra el progreso temporal de la implementación desde diciembre de 2016 hasta el 31 de mayo de 2018, ha habido actividad de implementación

significativa a lo largo de estos 18 meses. La barra naranja muestra disposiciones con una implementación mínima, la barra azul muestra disposiciones con implementación intermedia y la barra verde representa disposiciones con implementación completa. Los últimos 18 meses de implementación se pueden resumir de la siguiente manera:

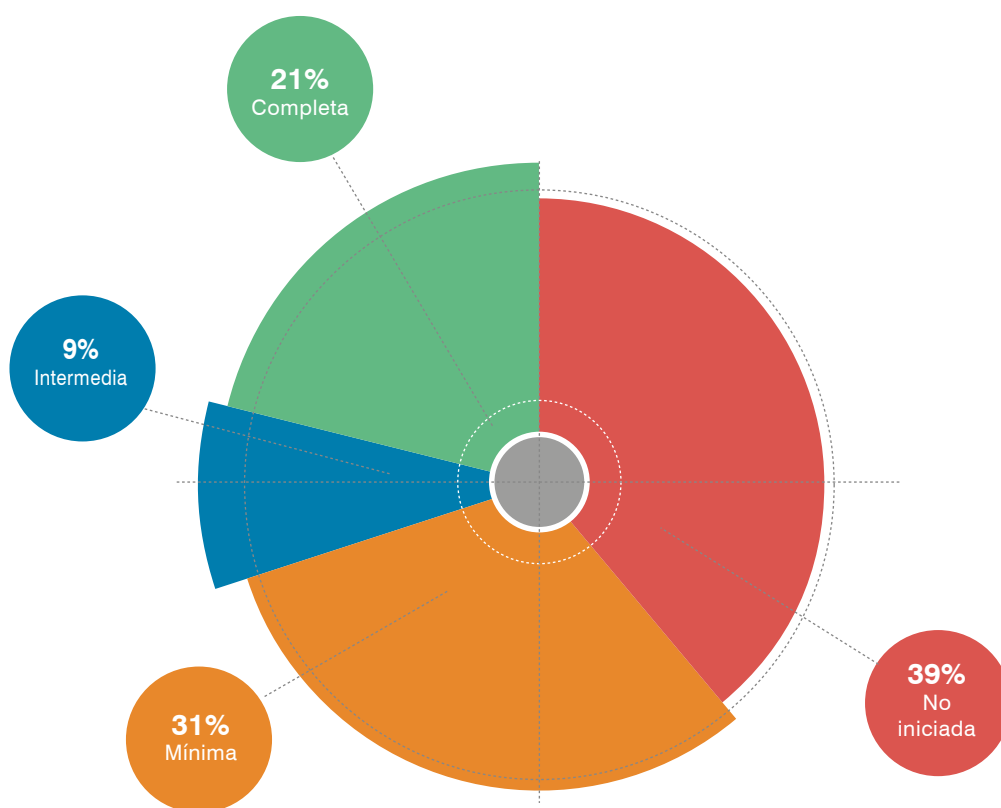
- Cada mes, desde diciembre de 2016, el número de disposiciones que se han trasladado del nivel de no iniciación a los niveles de implementación mínima, intermedia y completa, ha aumentado.
- El número de disposiciones que se encuentran en algún nivel de implementación, ha incrementado de 83 (14%) en diciembre de 2016 a 353 (61%) en mayo de 2018.
- El porcentaje de disposiciones que se han implementado completamente ha aumentado de 4% en diciembre de 2016 a 21% en mayo de 2018,

Gráfico 1
Resumen estado de la implementación mes a mes



El Gráfico 2 muestra que aproximadamente el 21% de las disposiciones se han implementado completamente, un 9% tiene un nivel de avance intermedio, y un 31% tiene un nivel de avance mínimo. En síntesis, el 61% de las disposiciones del Acuerdo se encuentran en algún nivel de implementación—mínima, intermedia o completa. No se registra actividad de implementación para un 39% de las disposiciones. No obstante, es importante resaltar que, de acuerdo al Plan Marco de Implementación y la lógica secuencial de la implementación, se espera que un subgrupo de dichas disposiciones no iniciadas (aproximadamente el 5%) inicien su implementación a partir de 2019.

Gráfico
2 Estado de implementación,
mayo 2018



Comparando el Acuerdo Final con otros acuerdos comprensivos de paz a los 18 meses, encontramos que el Acuerdo colombiano se ha venido implementando a un ritmo promedio.

Sin embargo, a pesar del progreso logrado, los avances han sido lentos en algunos puntos del Acuerdo y se evidencia una serie de problemas que están obstaculizando el proceso y podrían dar lugar a retrocesos en los meses por venir.

Colombia ha completado muchas de las medidas iniciales de corto plazo relacionadas con la terminación del conflicto y el establecimiento de mecanismos de verificación y monitoreo. La efectividad del proceso de acantonamiento y dejación de armas y de los espacios conjuntos de verificación y monitoreo evidenciaron el profundo compromiso de las FARC-EP y la capacidad de ambas partes para trabajar juntas. El proceso de implementación ha sido muy resiliente, superando con celeridad las diversas crisis que ha enfrentado. Ahora, ha entrado en la fase más difícil, la de lograr la reforma rural, promover el desarrollo económico, garantizar la participación ciudadana, reincorporar a los ex combatientes, sustituir los cultivos de uso ilícito, abordar las preocupaciones y la centralidad de las víctimas en la construcción de paz y proporcionar mecanismos para la justicia transicional.

Alcanzar estos objetivos requerirá transformaciones estructurales y una reforma institucional profunda. El proceso de implementación de objetivos de desarrollo a largo plazo como la reforma rural en otros acuerdos comprensivos de paz generalmente toman hasta una década. Se necesitarán esfuerzos sostenidos en Colombia para mejorar la capacidad del Estado para garantizar oportunidades de desarrollo y participación ciudadana, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto.

Principales áreas de preocupación para la implementación del Acuerdo Final

Existen serias preocupaciones con respecto a la falta de progreso en áreas que son vitales para la construcción de una paz de calidad. En este informe, como en nuestra primera evaluación de la implementación, resaltamos tres.

Garantías de seguridad y protección: Aún se mantienen dinámicas de inseguridad en algunas regiones. Preocupa especialmente el incremento y persistencia de homicidios y amenazas contra defensores y defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales, particularmente víctimas afrocolombianas e indígenas en las zonas históricamente más afectadas por el conflicto armado, y los homicidios contra excombatientes de las FARC-EP y sus familiares. Varios grupos armados ilegales, grupos criminales, sucesores de grupos paramilitares, el ELN y disidencias de las FARC-EP se encuentran disputando el control territorial de las áreas anteriormente dominadas por la guerrilla, el control del narcotráfico y otras economías ilegales. Así mismo, hay reportes sobre el aumento de violencia sexual y violencia basada en género, especialmente en áreas previamente controladas por las FARC-EP.

Abordar esta y otras amenazas a la seguridad requieren de acción sostenida, mejor articulación interinstitucional y sostenibilidad financiera. Si no se abordan estos retos con determinación, se generarán efectos negativos para la implementación de la paz territorial. Si los líderes sociales no cuentan con garantías de seguridad y protección, la implementación de disposiciones para lograr desarrollo participativo, la sustitución de cultivos y la ampliación y profundización de la democracia no se podrá llevar a cabo. Para superar las amenazas a la seguridad en los territorios, será necesario que la Fuerza Pública adopte estrategias de seguridad humana y protección comunitaria en coordinación con actores locales en cada territorio.

El ritmo lento de implementación del proceso de reincorporación política, social y económica de excombatientes: La Política Nacional de Reincorporación recientemente adoptada debe ponerse en funcionamiento lo antes posible, de modo que los excombatientes y sus familias tengan un horizonte claro a largo plazo para reincorporarse a la vida civil. No es claro de dónde se va a obtener la tierra para los proyectos productivos de los excombatientes. A la fecha, el proceso de reincorporación ha carecido de un enfoque de género que aborde las necesidades de las mujeres excombatientes y sus hijas y/o hijos. La ausencia de una estrategia robusta de reincorporación a largo plazo, que integre las visiones y tenga en cuenta las necesidades especiales por rango y región, hasta el momento ha generado vulnerabilidad para el proceso de paz. La falta de opciones viables para la reincorporación civil efectiva de los excombatientes en un contexto de incentivos a la ilegalidad puede socavar el proceso de paz y llevar a la reanudación de la violencia armada.

Ajustes normativos e institucionales pendientes: Si bien se han establecido varios pilares estructurales de la paz a través de reformas legales, normativas y constitucionales, todavía faltan otros fundamentos importantes para consolidar las bases normativas para la implementación. Estos incluyen normas que son esenciales para lograr algunos de los compromisos centrales del Acuerdo, en particular, la representatividad de las zonas históricamente marginadas (Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz), la centralidad de las víctimas en la construcción de paz (reforma a la Ley 1448 de 2011, entre otras acciones) y la mejora de la calidad de la participación y de los procesos democráticos. En este último punto, se requieren mayores desarrollos normativos, por ejemplo, para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, las garantías y promoción de la participación ciudadana y la movilización y protesta. Adicionalmente, se han expresado preocupaciones acerca de los ajustes realizados en la legislación para la administración de justicia a través de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y las demoras en las medidas regulatorias para la Reforma Rural Integral. Es necesario completar estos procesos legislativos y normativos.

Conclusión

Los procesos de paz son complejos y difíciles y, a menudo, demoran muchos años en generar cambios. El Plan Marco de Implementación (PMI) establece plazos de hasta 15 años para el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final colombiano que busca transformación institucional y estructural, especialmente en los territorios, con una mayor inclusión social, participación ciudadana, respeto por los derechos humanos y mecanismos de rendición de cuentas para el Gobierno. El nuevo Gobierno debe seguir trabajando para lograr estos objetivos a fin de garantizar paz y desarrollo sostenible y crear una sociedad más democrática y equitativa en Colombia.

La Iniciativa Barómetro es un programa de la Matriz de los Acuerdos de Paz del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y la Escuela Keough de Asuntos Mundiales de la Universidad de Notre Dame, en colaboración con el Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas Colombiana.

Visite la Matriz de los Acuerdos de Paz en
peaceaccords.nd.edu

Visite el Instituto Kroc de Estudios
Internacionales de Paz en
kroc.nd.edu

Para contactar la Iniciativa Barómetro escriba al
proyectobarometro@gmail.com