

A stylized map of Colombia is shown in two colors: a dark olive green for the northern and central regions, and a light grey for the southern region. The map is positioned on the left side of the page, partially overlapping the green header and the white body.

# Estado efectivo de

implementación del Acuerdo de  
Paz de Colombia 2 años de  
implementación

## Informe 3

---

Diciembre 2016 -  
Diciembre 2018



**KROC INSTITUTE**  
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES



UNIVERSITY OF  
NOTRE DAME

KEOUGH SCHOOL OF GLOBAL AFFAIRS



**UNIÓN EUROPEA**



**FONDO MULTIDONANTE  
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA  
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ**



**El futuro  
es de todos**

Gobierno  
de Colombia

# Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación

Equipo de la Matriz de Acuerdos de Paz:

**Director de PAM, Instituto Kroc:**

*David Cortright*

**Representante para América Latina, Instituto Kroc:**

*Francisco Diez*

**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*

*Ana María Rodríguez*

*Daniel Cano*

**Analistas de información, Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:**

*María Antonia Arias*

*Miyerlandy Cabanzo*

*María Paula Hoyos*

*Lina María Jaramillo*

*Cristian Sáez*

*Enrique Gutiérrez*

*Jaime Márquez*

**Enlaces Territoriales, Iniciativa Barómetro**

*Juan Diego Gómez Arias (Córdoba y Montes de María)*

*Ivonne Zúñiga (Cauca y Pacífico Medio)*

*Katherine Escobar (Cauca y Pacífico Medio)*

*Nicolás Espinel Sánchez (Macarena y Guaviare)*

*Sara Milena Alayón Guevara (Pacífico Nariñense y Frontera)*

*Claudia Angélica Beltrán Barrera (Caquetá)*

*Eder Jair Sánchez Zambrano Región (Putumayo)*

*José Luis Clavijo Trujillo (Cataumbo)*

*Leslie Paz Jaramillo (Urabá Antioqueño, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño)*

*María Cayena Abello Barbosa (Sierra Nevada y Perijá)*

*Jesús Elías Córdoba Valencia (Chocó)*

**Diseño y diagramación:**

*Quid Diseño Esencial / [www.qd.com.co](http://www.qd.com.co)*

**Cita sugerida:**

Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “*Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia*” (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019).

Secretariado Nacional de Pastoral Social  
- Cáritas Colombiana es el principal aliado de la Iniciativa Barómetro.

Bogotá, Colombia, 2019

# Tabla de contenido

Introducción	9
Una visión general de los resultados del proceso de implementación del Acuerdo Final	15
Una visión general de los resultados para cada punto del Acuerdo por temas y subtemas	21
<b>PUNTO 1: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral</b>	<b>21</b>
Evaluación del Punto 1	32
<b>PUNTO 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz</b>	<b>43</b>
Evaluación del Punto 2	56
<b>PUNTO 3: Fin del Conflicto</b>	<b>68</b>
Evaluación del Punto 3	80
<b>PUNTO 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas</b>	<b>112</b>
Evaluación del Punto 4	121
<b>PUNTO 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto</b>	<b>132</b>
Evaluación del Punto 5	146
<b>PUNTO 6: Mecanismos de Implementación, Verificación y Refrendación</b>	<b>156</b>
Evaluación del Punto 6	169

<b>Enfoque Territorial</b>	<b>180</b>
Elementos de análisis recurrente en relación con las Garantías de Seguridad y Protección a nivel territorial	184
Elementos de análisis recurrentes en relación con la Reincorporación Social y Económica de Excombatientes en los territorios	195
Elementos de análisis recurrente en relación con los PDET	203
Elementos de análisis recurrente en relación con los PNIS	212
Elementos de análisis recurrente en relación con el acceso y uso de la tierra	218
<b>Enfoque de Género</b>	<b>223</b>
<b>Enfoque Étnico</b>	<b>232</b>
Conclusión	243

# Abreviaturas

<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras	<b>PAO</b>	Plan de Acción Oportuna
<b>ANTV</b>	Autoridad Nacional de Televisión	<b>PAM</b>	Matriz de los Acuerdos de Paz
<b>APC</b>	Agencia Presidencial de Cooperación	<b>PAP</b>	Proceso Amplio de Participación
<b>ARN</b>	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	<b>PAPCOC</b>	Plan de Acción Permanente contra Organizaciones Criminales
<b>ART</b>	Agencia de Renovación del Territorio	<b>PATR</b>	Planes de Acción para la Transformación Regional
<b>CEDIPO</b>	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>CEV</b>	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	<b>PISDA</b>	Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo
<b>CIV</b>	Componente Internacional de Verificación	<b>PMI</b>	Plan Marco de Implementación
<b>CNGS</b>	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>CNPRC</b>	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia	<b>PNIS</b>	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
<b>CNR</b>	Consejo Nacional de Reincorporación	<b>PTN</b>	Puntos Transitorios de Normalización
<b>CPA</b>	Acuerdos Comprensivos de Paz <sup>1</sup>	<b>SAT</b>	Sistema de Alertas Tempranas
<b>CSIVI</b>	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final	<b>SISEP</b>	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación	<b>SIIPO</b>	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional	<b>UARIV</b>	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas / Unidad para las Víctimas
<b>ETCR</b>	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	<b>UBICAR</b>	Unidades Básicas de Carabineros
<b>FARC</b>	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	<b>UBPD</b>	Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
<b>FCP</b>	Fondo Colombia en Paz	<b>UEI</b>	Unidad Especial de Investigación
<b>GAO</b>	Grupos Armados Organizados	<b>UIAF</b>	Unidad de Información y Análisis Financiero
<b>GAOR</b>	Grupos Armados Organizados Residuales	<b>UNGASS</b>	Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas <sup>2</sup>
<b>ITPS</b>	Instancia Tripartita de Protección y Seguridad	<b>UNIPEP</b>	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
<b>JAC</b>	Junta de Acción Comunal	<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito <sup>3</sup>
<b>JEP</b>	Jurisdicción Especial de la Paz	<b>UNP</b>	Unidad Nacional de Protección
<b>MADS</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	<b>URT</b>	Unidad de Restitución de Tierras
<b>MEE</b>	Misión Electoral Especial	<b>ZEI</b>	Zonas Estratégicas de Intervención
<b>MMV</b>	Mecanismo de Monitoreo y Verificación	<b>ZOMAC</b>	Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado
<b>MOE</b>	Misión de Observación Electoral	<b>ZRC</b>	Zonas de Reserva Campesina
<b>NPR</b>	Nuevos Puntos de Reincorporación	<b>ZVTN</b>	Zonas Veredales Transitorias de Normalización
<b>OCDH</b>	Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario		
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas		
<b>PAI</b>	Plan de Atención Inmediata		

1 Por sus siglas en inglés, Comprehensive Peace Agreements.

2 Por sus siglas en inglés, Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem

3 Por sus siglas en inglés, United Nations Office on Drug and Crime

# Introducción

**T**ras dos años de la firma del Acuerdo Final, el proceso de implementación continúa avanzando. Más de dos tercios de los compromisos en el Acuerdo están en progreso y un poco más de un tercio tiene un nivel de progreso sólido, es decir, se han completado o se espera que se completen en el tiempo estipulado en el Acuerdo. Estos niveles de implementación son comparables con otros Acuerdos Comprensivos de Paz (CPA) analizados en la Matriz de Acuerdos de Paz del Instituto Kroc. Considerando las complejidades y los retos del proceso de paz de Colombia, y el cronograma oficial de 15 años establecido para llevar a cabo el proceso de implementación, los avances hasta el momento han sido significativos.

Desde la toma de posesión del presidente Duque en agosto de 2018, el proceso de implementación ha continuado. El ritmo del proceso se ha ralentizado levemente durante los primeros meses lo que es normal en un periodo de transición de un gobierno a otro. El Gobierno ha introducido un nuevo marco conceptual y político que se centra en la equidad, el emprendimiento, la estabilización y la legalidad, en vez del Acuerdo Final, sin embargo, sus políticas incorporan gran parte de los compromisos estipulados en dicho Acuerdo. Las normas, instituciones y programas creadas a partir del Acuerdo se han mantenido hasta la fecha. El momento positivo de la implementación ha continuado y a futuro, debe enfocarse aún más en los territorios. Esto significa fortalecer la presencia institucional integral del Estado y promover la participación en procesos políticos, sociales y económicos, fomentando una gobernanza democrática y responsabilidad por el desarrollo a nivel local.

Es importante respetar los compromisos en un acuerdo de paz. Sin embargo, su implementación debe ser flexible y abierta a nuevos acuerdos que potencien la capacidad transformadora del mismo. Las sociedades cambian a lo largo del proceso que por definición es generacional. Por esta razón, los mecanismos para el monitoreo de la implementación y de resolución de conflictos son extremadamente relevantes. Es importante que ajustes necesarios en la implementación sean resultado de un amplio consenso político entre fuerzas sociales, políticas y económicas, sin excluir actores clave en el proceso – en particular las FARC, las comunidades y las víctimas. El caso de Irlanda del Norte muestra como el Acuerdo de Viernes Santo abrió las puertas para un mayor diálogo tras la firma del Acuerdo. Los partidos políticos continuaron la discusión sobre

cómo mejorar la implementación incluso llegando a nuevos acuerdos con el objetivo de resolver los dilemas que surgieron a lo largo del proceso. Como Irlanda del Norte, Colombia puede utilizar el Acuerdo Final para continuar el diálogo político inclusivo a la vez que ajusta el proceso para asegurar que se logren los resultados transformadores buscados.

A noviembre de 2018, el 68% de los compromisos en el Acuerdo Final están en proceso de implementación<sup>1</sup>. Un tercio de estos compromisos han alcanzado niveles avanzados de implementación, es decir, se han implementado completamente (23%) o se espera que se implementen completamente en el tiempo estipulado por el Acuerdo (12%). Treinta y tres por ciento (33%) de los compromisos están en un estado de implementación mínima – estos son compromisos que han iniciado su implementación pero por su cronograma previsto o por el nivel de avance que tiene a la fecha no es posible determinar si se podrá implementar completamente. Treinta y dos por ciento (32%) del total de compromisos no ha iniciado implementación. Esto último se explica por varias razones. En algunos casos son retrasos y/o obstáculos significativos como la no aprobación de una reforma político electoral, las circunscripciones transitorias especiales de paz y otras piezas legislativas previstas en el Acuerdo. En otros casos se debe a que estos compromisos están ligados a la implementación previa de otros compromisos. Un claro ejemplo es la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) que debe entregar su informe en 2021 pero esto solo puede lograrse una vez finalice su labor compilando y procesando testimonios de los diversos actores en la sociedad colombiana.

Los principales logros del proceso de implementación han sido darle fin al conflicto armado entre el Gobierno y las FARC-EP y la transformación de ese grupo guerrillero en partido político democrático que participa en la vida política nacional. Estudios comparados de otros procesos de paz muestran que alcanzar los primeros dos años tras la firma del acuerdo sin retornar al conflicto armado, es un hito importante que augura buenas posibilidades de éxito. Aun cuando se evidencia problemas complejos en materia de garantías de seguridad relacionados con disidencias, actores armados ilegales como el ELN y diversas organizaciones criminales asociadas al narcotráfico, y la violencia en contra de líderes y defensores y defensoras de derechos humanos, es esencial no perder de vista la importancia de haberle dado fin al conflicto armado y el hecho que la FARC es hoy un partido político y un actor que busca alcanzar sus objetivos por medios pacíficos y democráticos.

---

<sup>1</sup> Los datos cuantitativos de este informe tienen fecha de corte a 30 de noviembre del 2018, es decir, a dos años de iniciado el proceso de implementación del Acuerdo Final. El análisis cualitativo, y algunos elementos factuales importantes, están actualizados con fecha de corte a 14 de marzo del 2019.

Otra área de avance es el funcionamiento regular de varios de los mecanismos de verificación, monitoreo y resolución de conflictos estipulados en el Acuerdo y del acompañamiento internacional. Comparado con otros procesos de paz, en Colombia estos mecanismos cuentan con altos niveles de implementación. Por otra parte, desde el inicio del proceso, el Gobierno y el Congreso han desarrollado un amplio conjunto de medidas legislativas, políticas y programáticas que han establecido un marco institucional que brinda estabilidad jurídica a los principales mecanismos requeridos para la implementación del Acuerdo. Dicha arquitectura institucional y legal constituye un avance significativo que permitirá progreso continuo de la implementación en varios frentes.

Es necesario consolidar estos avances, atender los temas normativos pendientes, y no retroceder. El gobierno del Presidente Duque puede aprovechar estos avances para centrarse en la implementación de políticas y programas enfocados en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y garantizar sus derechos. Es una oportunidad para el país. Como recuerda la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “la mayoría de los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo hacen parte de la agenda de derechos humanos que se ha delineado en muchos de los tratados, mecanismos, recomendaciones y directrices de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos en los que Colombia es parte”<sup>2</sup>.

También existen varios retos y áreas de preocupación. Una de las más serias es la falta de garantías de seguridad adecuadas para líderes sociales, defensores y defensoras de derechos humanos y exintegrantes de las FARC-EP y sus familiares. Comunidades en riesgo de ser atacadas por grupos armados ilegales y grupos criminales, no cuentan con una protección efectiva. El Instituto Kroc se une al llamado de muchos otros observadores del proceso que han expresado preocupación por la gravedad de la situación humanitaria en zonas rurales priorizadas para la implementación. Poner en marcha una respuesta integral a estas amenazas a la seguridad, requerirá de la construcción de consensos alrededor de estrategias de protección. Algunas prioridades incluyen medidas de policía comunitaria y protección colectiva, el Pacto Político Nacional que busca el compromiso para que no se utilicen las armas en la política, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, y una implementación más efectiva de mecanismos de prevención, incluyendo el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y los mecanismos colectivos de protección y prevención propios de las comunidades.

Una respuesta integral también debe centrarse en mecanismos de prevención estructural. La implementación de muchas medidas del

---

<sup>2</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/40/3/Add.3, 04 de febrero de 2019), 3.

Acuerdo, como las medidas de acceso y uso de la tierra, los PDET, los planes nacionales de bienes y servicios públicos rurales, la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, la prevención del consumo de drogas en Colombia, o los mecanismos de acceso a la justicia y justicia transicional, ayudan a garantizar una presencia efectiva integral del Estado en los territorios que complementa las respuestas de seguridad más reactivas.

Los procesos de implementación son inherentemente frágiles y exigentes porque su punto de partida es la polarización política, altos niveles de desconfianza, y la resistencia a los cambios que la paz puede traer. Un acuerdo de paz no pone fin a desacuerdos políticos, ni elimina rápidamente la violencia armada. En casos como los de Nicaragua, Nepal, Irlanda del Norte y El Salvador, la violencia continuó en los territorios previamente afectados por el conflicto, tal como se ha evidenciado en Colombia con el asesinato de líderes sociales. Sin embargo, el proceso de paz en Colombia ha superado muchos obstáculos y la resiliencia que ha mostrado tener, debe abrir el camino para una paz transformadora. Hacia adelante, la implementación debe centrarse en mejorar la calidad de vida los colombianos y las colombianas, en particular de aquellos que más sufrieron el conflicto armado, viven en regiones históricamente excluidas, y sufren más las complejidades y dificultades del post-acuerdo.

Algunos ejemplos de resiliencia que ha mostrado el proceso de paz:

1. A la fecha, las diversas instituciones, instancias y programas que adelantan el proceso de implementación siguen funcionando. La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia para la Renovación del Territorio, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, el Cuerpo Élite de la Policía, la Unidad Especial de Investigación y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y la Instancia Tripartita de Protección y Seguridad (ITPS) entre otros, están en funcionamiento. Es importante mantener estas instituciones y programas funcionando plenamente, particularmente, el Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y Garantías de No Repetición pues sin este, se pone en riesgo la garantía de los derechos de las víctimas. La JEP, por ejemplo, representa una oportunidad sin precedentes en Colombia e internacionalmente, para procesar judicialmente los crímenes cometidos durante el conflicto armado, proteger de forma eficaz los derechos de las víctimas y atender los impactos diferenciados que tuvo la violencia en las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, y los pueblos étnicos. Garantizar su autonomía e independencia es

primordial para fortalecer la resiliencia y capacidad transformadora del proceso de paz.

2. Enfrentados a dificultades y desacuerdos, el Gobierno y la FARC han tomado decisiones programáticas que sostienen la implementación del proceso, en algunos casos, innovando de maneras no previstas por el Acuerdo Final. Un ejemplo de esto es la creación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), que fueron establecidos por las partes en el marco de la CSIVI con el propósito de capacitar a los exintegrantes de las FARC-EP para su tránsito a la vida civil y fomentar sus habilidades para el diseño y puesta en marcha de proyectos productivos<sup>3</sup>. Otro ejemplo de cooperación productiva es el mecanismo tripartito de seguridad y protección que se ha mantenido con la participación de miembros de la Policía Nacional, la ONU y exintegrantes de las FARC-EP.
3. El acompañamiento internacional se ha mantenido fuerte. Esto se refleja en el Componente Internacional de Verificación (CIV), la Misión Política de la ONU, el acompañamiento político y técnico de varios países donantes y aliados de Colombia, incluyendo el Enviado Especial de la Unión Europea, y varias visitas al país por parte de diversos jefes de estado y el Papa Francisco. La asistencia política, técnica y económica ha sido esencial para mantener el momentum de la paz tras la firma del Acuerdo Final.
4. A nivel local, han surgido procesos de auto gestión y organización con un fuerte compromiso con la paz. Frente a las complejidades del proceso y retrasos en la implementación, liderazgos y alianzas a nivel local, están acompañando el rol del Estado generando iniciativas que resuelven problemas, y en algunos casos, adaptan el proceso de implementación a los intereses locales. Un ejemplo de esto es el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Chocó al que se le cambió el nombre a Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico (PDETE). Estas “desviaciones positivas” muestran que la paz no se consolida solo implementando el Acuerdo desde el nivel central. La paz requiere del compromiso, la creatividad y la capacidad de innovación, cooperación y alianza de todos los colombianos y todas las colombianas<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Presidencia de la República, Decreto 1274 de 2017 y Decreto 2026 de 2017.  
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201274%20DEL%2028%20DE%20JULIO%20DE%202017.pdf> <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202026%20DEL%2004%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

<sup>4</sup> Desviación positiva es un abordaje al cambio social y al comportamiento humano basado en la observación de las comunidades. Hay personas y comunidades que gracias a comportamientos no esperados de carácter innovador y disruptor son capaces de enfrentar problemas existentes y encontrar soluciones positivas al mismo. La desviación positiva muestra caminos viables no pensados con anterioridad que ayudan a resolver problemas sociales.

5. Espacios interesantes de diálogo han surgido tanto a nivel nacional como territorial. Un ejemplo de esto es el diálogo político – en ocasiones ensombrecido por el ruido mediático y la polarización – sobre cómo avanzar de manera más estratégica y efectiva en la lucha contra la corrupción. Así mismo, se han dado varios diálogos sobre cómo proteger a los líderes sociales en el país. Actualmente, ambos retos son considerados prioridades en la agenda política nacional, y se han hecho visibles gracias a la incidencia y movilización social. En los territorios, diálogos improbables entre oponentes políticos se han llevado a cabo en departamentos como Cesar y Meta. Plataformas de sociedad civil a nivel local están trabajando para darle forma y contextualizar la intervención estatal y la inversión pública en la subregión de Montes de María y Magdalena Medio. Autoridades locales, exintegrantes de las FARC-EP y aliados locales e internacionales han colaborado para avanzar en proyectos de interés común como la instalación del hidrotornillo en el ETCR Miravalle en Caquetá que produce electricidad limpia para el territorio.<sup>5</sup>

Estos ejemplos muestran que la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia ha sido, hasta el momento, un proceso dinámico y adaptativo que a la vez que avanza en el cumplimiento de lo acordado, se adapta para enfrentar de forma proactiva las dificultades existentes y los problemas emergentes no previstos. En esta adaptación, reconocer y profundizar en las innovaciones que van surgiendo es fundamental para consolidar la paz y gestionar las tensiones propias del proceso de cambio.

Un progreso continuo del proceso de implementación del Acuerdo, dependerá de qué tan fuerte es la colaboración entre el Estado y la sociedad, y el nivel de compromiso con los principios de equidad, estabilización y legalidad resaltados por el nuevo Gobierno y que son compatibles con la implementación efectiva del Acuerdo Final. Las prioridades son fortalecer la seguridad y la presencia integral del Estado, promover la participación ciudadana tanto en procesos políticos como sociales, fomentar la reforma rural y la provisión de bienes y servicios públicos y avanzar en los objetivos y metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Estas acciones mejorarán la legitimidad del Estado y contribuirán a la construcción de una paz estable y de calidad, anclada en una gobernanza democrática fuerte con un acceso más equitativo a oportunidades de desarrollo.

---

<sup>5</sup> “La energía limpia que los excombatientes llevaron a Miravalle” *El Espectador*, 28 de noviembre de 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/la-energia-limpia-que-los-excombatientes-llevaron-miravalle-articulo-826191>

# Una visión general

## de los resultados del proceso de implementación del Acuerdo Final

La implementación del Acuerdo de Paz colombiano continúa avanzando. Al 30 de noviembre de 2018, de las 578 disposiciones a las que la Iniciativa Barómetro le hace seguimiento, 391 (68%) están en algún nivel de implementación. Es decir, dos tercios de los compromisos que se acordaron en La Habana, están en proceso de implementación o se han implementado completamente.

Durante los primeros dos años de implementación, los principales logros se observan en el proceso de cese al fuego y dejación de armas, la transformación de las FARC-EP en un partido político, la adopción de medidas legales necesarias para la implementación, y la creación de mecanismos para monitorear y verificar el Acuerdo. Estos avances han demostrado compromiso por parte de las FARC y el Estado con el proceso de paz, además de mostrar la capacidad de ambas partes para trabajar juntas en el desarrollo de mecanismos para la implementación del Acuerdo.

De acuerdo con la información recopilada por el Instituto Kroc, los primeros 24 meses de implementación se pueden resumir de la siguiente manera:

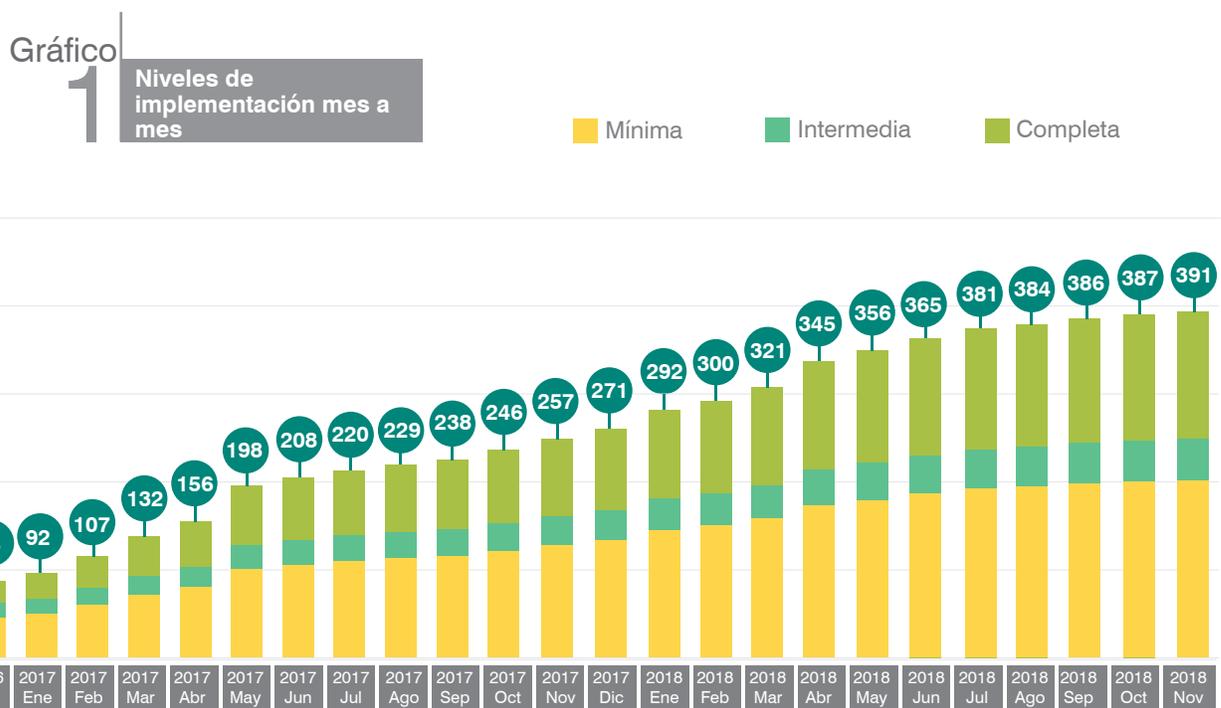
- Desde diciembre de 2016, el número de disposiciones que han avanzado del nivel de no iniciación a los niveles de implementación mínima, intermedia y completa, ha aumentado.
- El número de disposiciones que se encuentran en algún nivel de implementación, ha incrementado de 83 (14%) en diciembre de 2016 a 391 (68%) en noviembre de 2018.
- El porcentaje de disposiciones que se han implementado completamente ha aumentado de 4% en diciembre de 2016 a 23% en noviembre de 2018

Como se observa en el Gráfico 1, desde diciembre de 2016 hasta el 30 de noviembre de 2018, ha habido actividad de implementación significativa. Este gráfico considera el universo de disposiciones que se encuentran en algún nivel de implementación, acumuladas mes a mes. Es decir,

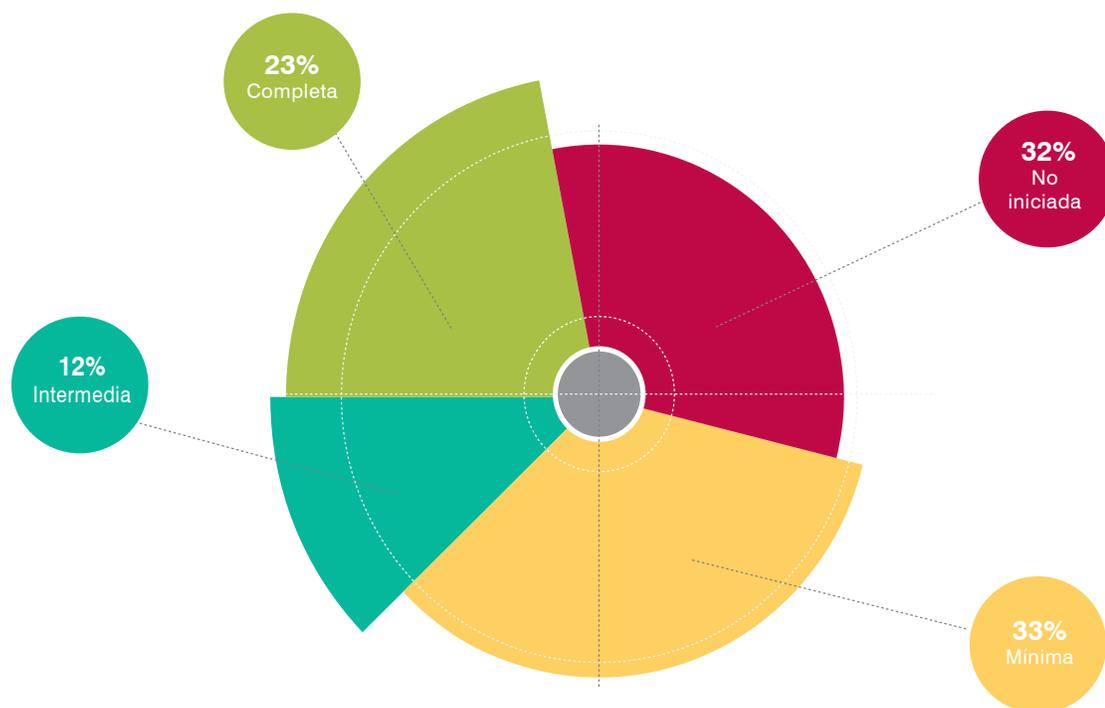
las disposiciones con implementación mínima (amarillo), intermedia (aguamarina), y completa (verde).

El número de compromisos que se han completado ha aumentado en la mayoría de los meses desde el inicio del proceso de implementación. La mayor actividad de implementación se registra en el nivel mínimo de implementación, es decir, en el número de compromisos que se han iniciado. Esto refleja la creación de la infraestructura normativa y la creación de políticas públicas, planes y programas propuestos en el Acuerdo Final.

Aunque los pasos iniciales son fundamentales, todos los planes y programas previstos en el Acuerdo requieren presupuesto, personal y operaciones en los territorios para alcanzar niveles intermedios y completos de implementación. En los próximos años, es necesario un incremento constante de estos niveles de implementación.



El Gráfico 2 presenta el estado de la implementación a noviembre de 2018. El 23% de los compromisos se han implementado completamente, el 12% tiene un nivel de avance intermedio, y un 33% tiene un nivel de avance mínimo. En síntesis, el 68% de los compromisos del Acuerdo Final se encuentran en algún nivel de implementación—mínima, intermedia o completa.

Gráfico  
2Estado de  
implementación,  
noviembre de 2018

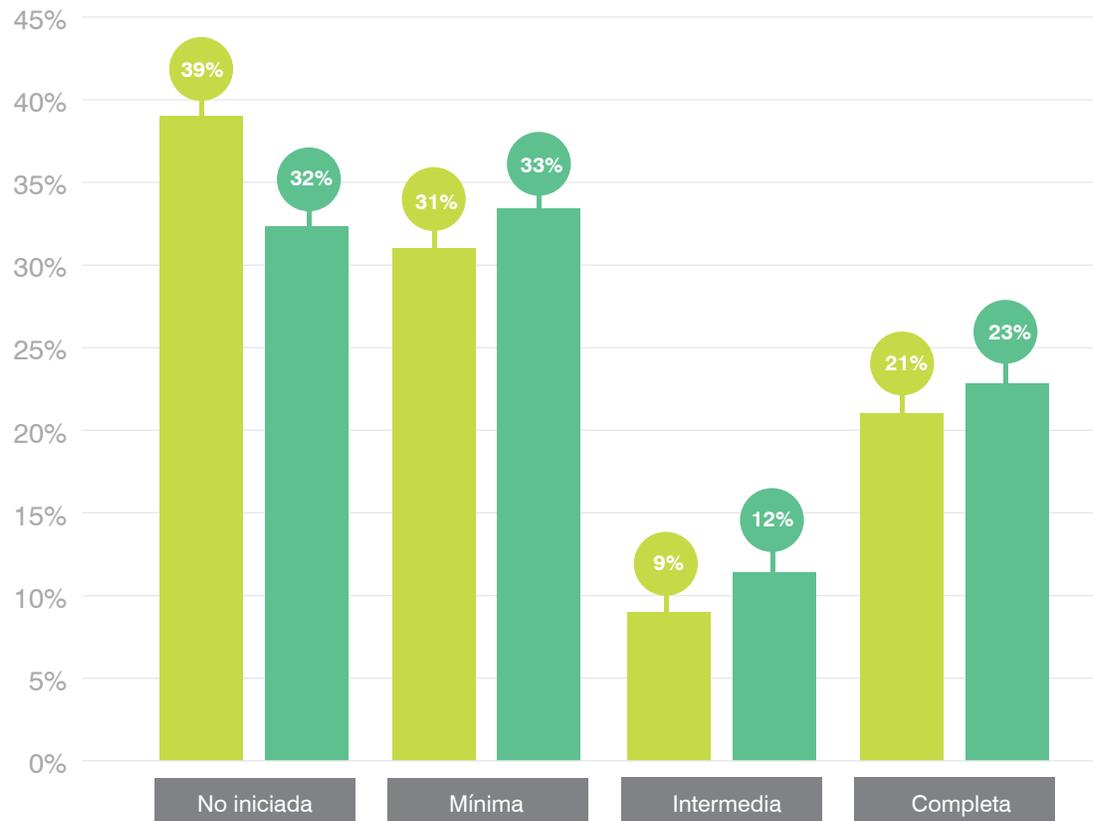
Desde la publicación del Segundo Informe del Instituto Kroc, el cambio más significativo se observa en el incremento del número de compromisos que se han iniciado. Esto se evidencia en el Gráfico 3. En mayo de 2018, 39% de los compromisos en el Acuerdo Final no se habían iniciado mientras que, en noviembre de 2018, 32% de los compromisos no se habían iniciado. Es importante resaltar que, de acuerdo al Plan Marco de Implementación y la lógica secuencial de la implementación, se espera que un subgrupo de dichos compromisos no iniciados (aproximadamente el 5%) inicien su implementación a partir de 2019<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Con el propósito de analizar con mayor detalle el 39% de disposiciones codificadas como no iniciadas a mayo 31 de 2018, y determinar cuántas de estas disposiciones deben iniciar implementación a partir de 2019, se llevó a cabo un cruce preliminar entre las 225 disposiciones y los indicadores del marco estratégico del Plan Marco de Implementación (PMI). La categorización de las disposiciones se basó explícitamente en el texto del Acuerdo Final y en el marco de seguimiento (año inicio y año fin) del Plan Marco de Implementación.

Gráfico  
3Estado de la  
implementación mayo  
2018 vs. noviembre 2018

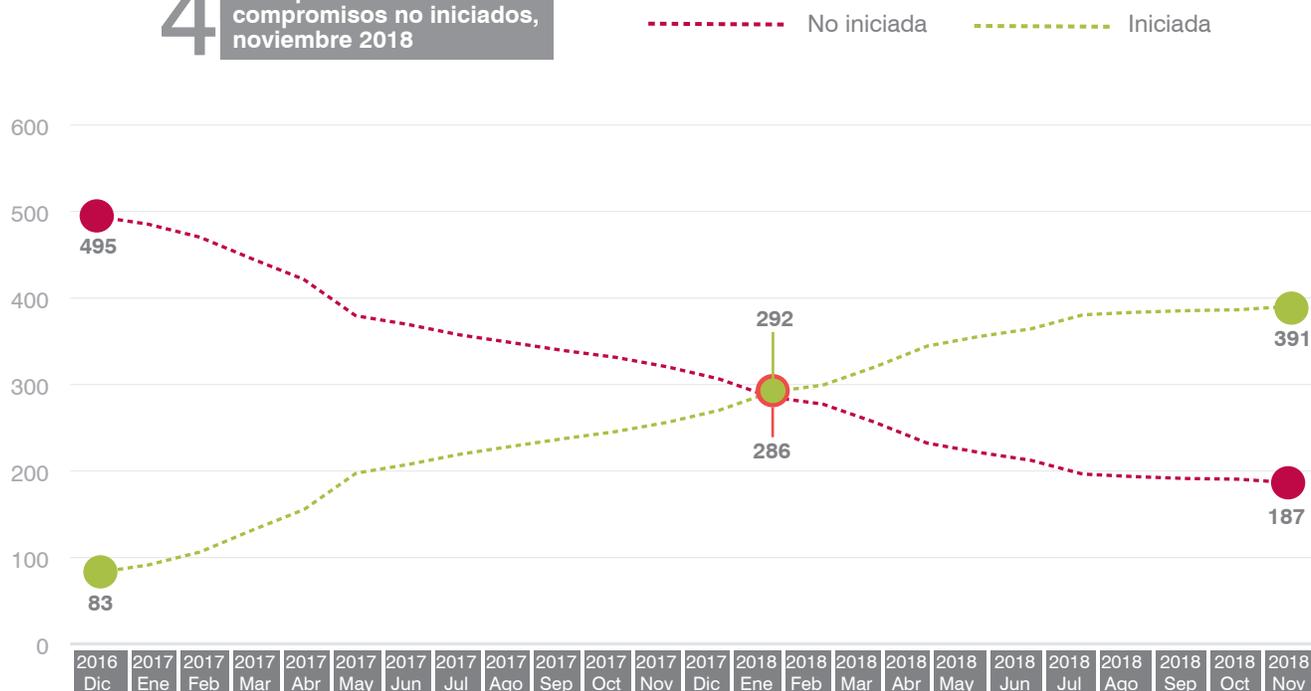
Mayo 2018

Noviembre 2018



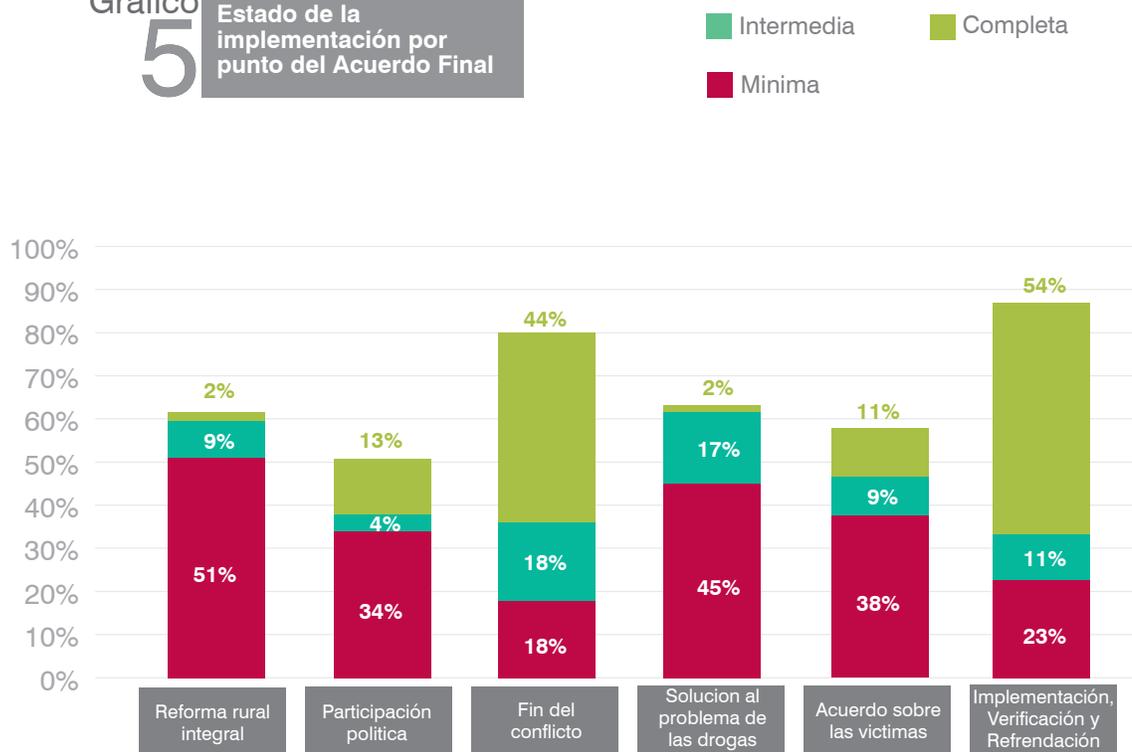
El Gráfico 4 muestra el progreso del proceso de implementación de una manera distinta. La línea roja representa el número de compromisos no iniciados y la línea verde representa el número de compromisos en algún nivel de implementación. Como se observa en el gráfico, desde diciembre de 2016, el número de compromisos no iniciados ha disminuido y el número de disposiciones en proceso de implementación, ya sea en el nivel mínimo, intermedio o completo, ha incrementado. Actualmente el número de compromisos que están en algún nivel de implementación (68%) es doble del número de compromisos que no se han iniciado (32%). Es decir, dos tercios de los compromisos están en proceso de implementación o se han implementado completamente.

Gráfico 4  
Compromisos en proceso de implementación vs. compromisos no iniciados, noviembre 2018



En cuanto a los niveles de implementación por punto del Acuerdo, así como se presentó en el Segundo Informe y se observa en el Gráfico 5, se mantiene una variación importante en los niveles de implementación de los diferentes puntos. Desde diciembre de 2016 los mayores avances en términos de implementación completa se continúan observando en el Punto 3 (Fin del Conflicto) y el Punto 6 (Implementación, Verificación y Refrendación). Los niveles más bajos de implementación completa se evidencian en el Punto 1 (Reforma Rural Integral) y el Punto 4 (Solución al problema de las drogas ilícitas). Así mismo, los niveles más altos de implementación no iniciada, es decir, compromisos que a la fecha no han iniciado su implementación, se encuentran en el Punto 2 (Participación Política) y el Punto 5 (Acuerdo sobre las víctimas del conflicto).

Gráfico 5 Estado de la implementación por punto del Acuerdo Final



# Una visión general

de los resultados para cada punto del Acuerdo por temas y subtemas

## ***PUNTO 1: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral***

### **A modo de síntesis**

#### Principales estrategias y programas

- **Acceso y uso de tierras:** Creación de un fondo de tierras para la democratización del acceso; procesos masivos de formalización de la pequeña y la mediana propiedad; programas y mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso (nueva jurisdicción agraria); un Sistema de Información Catastral Multipropósito; cierre de la frontera agrícola, la protección ambiental y ordenamiento territorial, incluido el desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).
- **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**
- **Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral** (provisión de bienes y servicios públicos rurales)
- **Infraestructura:** vías terciarias, riego, eléctrica, conectividad.
- **Desarrollo Social:** salud y educación rural, vivienda, agua potable, formalización laboral, protección social, y derecho a la alimentación.
- Estímulos y asistencia técnica a la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la economía solidaria y cooperativa, y comercialización.

#### Principales avances

- Creación del Fondo de Tierras mediante el Decreto Ley 902 de 2017 y más de 525,000 hectáreas transferidas al mismo.
- Formalización y adjudicación de 992,866.52 ha para campesinos, 570,237.38 ha para comunidades indígenas y 2,573.04 ha para comunidades negras.
- Nueva ley que agiliza el procedimiento de extinción de dominio.
- Levantamiento catastral multipropósito para 23 municipios piloto y

aprobación del Documento CONPES 3951 de 2018 que autoriza un préstamo de 150 millones de dólares para la implementación del catastro multipropósito rural-urbano.

- Definición de las bases técnicas para precisar la nueva zonificación ambiental y delimitar la frontera agrícola.
- Creación del incentivo Pago por Servicios Ambientales.
- Adopción de la resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura sobre Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.
- Firma de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). A lo largo del proceso han asistido 147.515 personas, de las cuales el 41% son mujeres. Así mismo, asistieron 35.453 indígenas<sup>7</sup>.
- Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización (Hoja de Ruta) para coordinar la implementación de todos los planes de reforma rural integral y de sustitución de cultivos (Planes Nacionales, Plan de Acción de los PDET, PMI y PNIS) en proceso de construcción.
- Aumento inicial de la presencia del Estado en zonas históricamente marginadas y canales de diálogo establecidos con centenares de organizaciones sociales territoriales, gremios y autoridades locales.
- Expedición del Documento CONPES 3932 de 2018 con los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación con los instrumentos de planeación y seguimiento a políticas públicas<sup>8</sup>.
- Avances en el diseño y formulación técnica en la gran mayoría de los Planes Nacionales para la RRI.
- Formulación de Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) junto a su estrategia de focalización de municipios para la formalización de la propiedad y de participación de las comunidades rurales mediante la estrategia Semilleros de la Tierra y el Territorio, como medida para garantizar sostenibilidad al proceso.

<sup>7</sup> A febrero de 2019, la fase veredal de planeación participativa se ha realizado en los 170 municipios PDET, a ella asistieron 147.515 personas, de las cuales 35.453 se identificaron como pertenecientes a grupos étnicos, un 41% fueron mujeres y un 59% hombres. La fase regional se ha terminado en los 16 territorios, dando como producto 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) construidos. Agencia de Renovación del Territorio, Subdirección de seguimiento y evaluación, “Ficha de seguimiento nacional” (Bogotá, 14 de febrero de 2019).

<sup>8</sup> En enero de 2019 se presentó al Congreso el proyecto de ley del Plan de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y las bases del mismo, en los cuales se hace referencia a los PDET y su implementación. Se espera que una vez aprobados, incluyan claridades sobre su financiación en los años siguientes. Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>; Proyecto de Ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”, [https://www.fodese.gov.co/images/Articulado\\_PND\\_2018-2022.pdf](https://www.fodese.gov.co/images/Articulado_PND_2018-2022.pdf)

- Creación de los Centros de Diálogo Ambiental para tramitar los conflictos entre uso y vocación de la tierra.
- Formulación participativa de la zonificación ambiental cuya metodología está probándose en tres comunidades.
- Presentación y discusión de proyectos de ley asociados a la adjudicación de baldíos en zonas de reserva forestal sin sustracción y a las compras públicas para la producción agrícola campesinas, familiar y comunitaria.

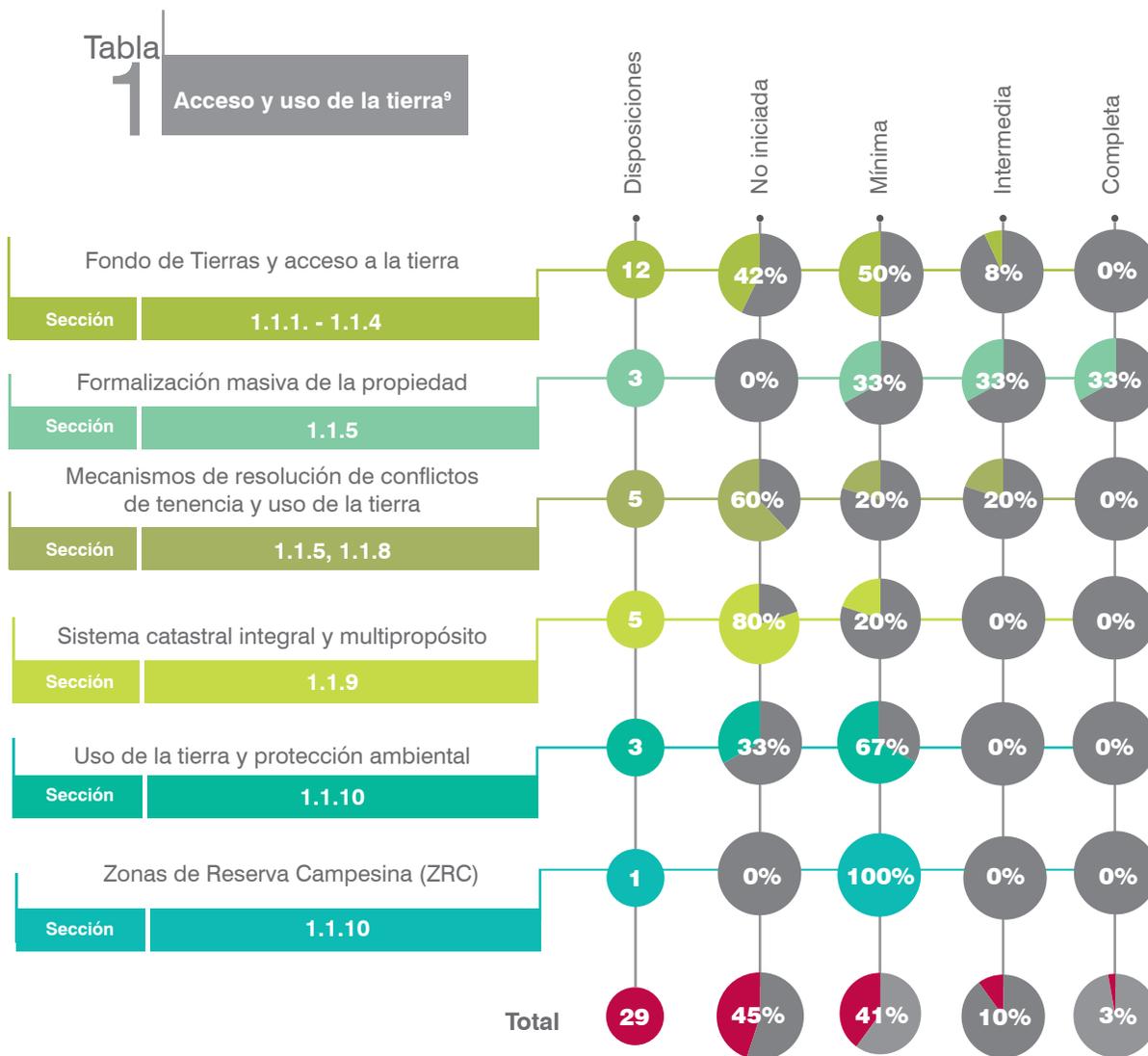
### Principales dificultades

- Fragmentación y retraso legislativo, en particular, en la expedición de la reforma a la Ley 160 de 1994.
- Incremento del ritmo de deforestación, especialmente en la Amazonía que está impidiendo la estabilización de la frontera agrícola.
- Falta de claridad frente a los procesos de articulación de los PDET con otros programas y planes territoriales. La Hoja de Ruta Única buscaría subsanar la falta de claridad.
- Desconocimiento e incertidumbre en algunas comunidades frente a la sostenibilidad financiera de los PDET y los Planes Nacionales, ya que aún falta conocer los planes de inversión que determinen las partidas presupuestales para su efectiva implementación.
- Suspensión de las mesas interinstitucionales de las ZRC y suspensión de la Mesa de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.
- Falta de garantías para la continuidad de la estrategia de Semilleros de la Tierra y el Territorio.

### Principales temas pendientes

- Reformas normativas para hacer más expeditos los mecanismos para dotar el Fondo de Tierras.
- Impulsar decididamente la creación de la jurisdicción agraria, fundamental para resolver conflictos a medida que se aplica el procedimiento único de ordenamiento de la propiedad.
- Hoja de Ruta Única que articule los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) con otras herramientas de planeación.
- Dar inicio a la implementación de las iniciativas acordadas en los PATR.
- Promover espacios de veedurías ciudadanas a la implementación de los PDET como está estipulado en el Acuerdo y facilitar su comunicación con las entidades e instituciones a cargo de la implementación.
- Definir un instrumento legal y presupuestal para la promulgación de los diferentes Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

## Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación<sup>9</sup>



El subtema sobre el **Fondo de Tierras y acceso a la tierra** cuenta con 12 disposiciones de las cuales, una está en un estado de implementación intermedia, seis están en un estado de implementación mínima y cinco no han iniciado implementación.

La implementación mínima se refiere a avances en materia normativa y algunos avances administrativos. Se creó el Fondo de Tierras por medio del Decreto Ley 902 de 2017 y en julio de 2018, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) reportó que se habían ingresado al inventario del Fondo

<sup>9</sup> Los totales no siempre suman 100% debido a la aproximación de las cifras.

de Tierras, un poco más de 525.000 ha<sup>10</sup>. Adicionalmente, se aprobó la Ley 1849 de 2017<sup>11</sup>, que aumenta la eficiencia del Código de Extinción de Dominio<sup>12</sup>.

El 20 de julio de 2018 el proyecto de ley que reforma la Ley 160 de 1994 (Ley de Tierras) que incluye garantías adicionales para la implementación de la RRI, se presentó al Congreso<sup>13</sup>. Este proyecto de ley no ha tenido trámite desde que se radicó en julio de 2018.

El subtema sobre el proceso de **formalización masiva de la propiedad** contiene tres disposiciones de las cuales una se ha implementado completamente, otra se encuentra en un estado de implementación intermedia y la tercera se ha implementado mínimamente.

Se creó la comisión de expertos para el tema de tierras que presentó sus recomendaciones en mayo de 2017. Por otra parte, aunque aún no se ha publicado el Plan de Formalización Masiva estipulado en el Acuerdo, el Decreto Ley 902 de 2017 incluye lineamientos básicos para la formalización por oferta. Por su parte, la ANT está formalizando predios bajo la normatividad previa al Acuerdo Final, lo que representa un avance en el proceso<sup>14</sup>. A la fecha, se cuenta con un borrador de lineamientos estratégicos para la formalización masiva de la propiedad elaborado por la ANT<sup>15</sup>.

El subtema sobre **mecanismos de resolución de conflictos sobre la tenencia y uso de la tierra**, cuenta con cinco disposiciones de las cuales una se encuentra en un estado de implementación mínima, una en implementación intermedia y tres no han iniciado implementación.

Los niveles de implementación mínima se refieren a los avances normativos, incluido el Decreto Ley 902 de 2017 y el proyecto de ley estatutaria que crearía una especialidad agraria y rural tanto en la jurisdicción ordinaria como en la de lo contencioso administrativo y

<sup>10</sup> Agencia Nacional de Tierras, “Gestión de la subdirección de administración de tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras en el marco de los acuerdos de paz” (Bogotá, julio de 2018).

<sup>11</sup> Ley 1849 de 2017, “por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014 ‘Código de Extinción de Dominio’ y se dictan otras disposiciones”, 19 de julio de 2017, *Diario Oficial* No. 50299.

<sup>12</sup> Esta ley establece, entre otras medidas, que los bienes de carácter rural pasan a hacer parte del Fondo de Tierras. Ley 1849 de 2017, “Por medio de la cual se modifica el Código de Extinción de Dominio y se establecen otras disposiciones”, 19 de julio, *Diario Oficial* No. 50.299.

<sup>13</sup> Proyecto de Ley 003/18 Senado, “Por la cual se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”, (radicado el 20 de julio de 2018).

<sup>14</sup> Delegación de la Unión Europea en Colombia, “Informe de verificación de los indicadores para el desembolso del cuarto tramo variable, Corte a 31/12/2017”, (Bogotá, marzo de 2018).

<sup>15</sup> Agencia Nacional de Tierras, “Lineamientos estratégicos para la formalización masiva de la propiedad rural”, (Bogotá, febrero de 2018).

definiría mecanismos para resolver conflictos<sup>16</sup>. No obstante, este proyecto de ley no ha tenido ningún trámite desde su radicación en junio de 2018.

A noviembre de 2018, los niveles de implementación intermedia reflejan avances en los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR), etapa que se ha finalizado en nueve municipios<sup>17</sup>.

En lo que se refiere al **Sistema catastral integral y multipropósito**, de un total de cinco disposiciones, cuatro no han iniciado implementación y una tiene un nivel de implementación mínima. La implementación mínima refleja el avance del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en su revisión de la información final del primer piloto de implementación del catastro multipropósito en siete municipios. Están en marcha otros tres pilotos para 16 municipios más. La implementación completa del Sistema catastral integral y multipropósito tomará tiempo. El Gobierno del Presidente Duque ha incluido este tema como uno de sus objetivos transversales y estratégicos para los próximos cuatro años lo que se ve reflejado en el Documento CONPES 3951 de 2018 y en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022<sup>18</sup>.

El subtema sobre **uso de la tierra y protección ambiental** contiene tres disposiciones de las cuales dos tienen un nivel de implementación mínimo y una no ha iniciado implementación.

La implementación inicial está en curso con la creación de incentivos para proporcionar servicios ambientales y soluciones a conflictos sobre el uso de la tierra, como se especifica en el Decreto 870 de 2017 y su reglamentación mediante la resolución 1007 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>19</sup>. Adicionalmente, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ya cuenta con la resolución del

<sup>16</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, Proyecto de Ley “Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, y se dictan otras disposiciones”, (radicado el 20 de julio de 2018).

<sup>17</sup> Agencia Nacional de Tierra, “Avances en planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR)”, (Bogotá, abril de 2018).

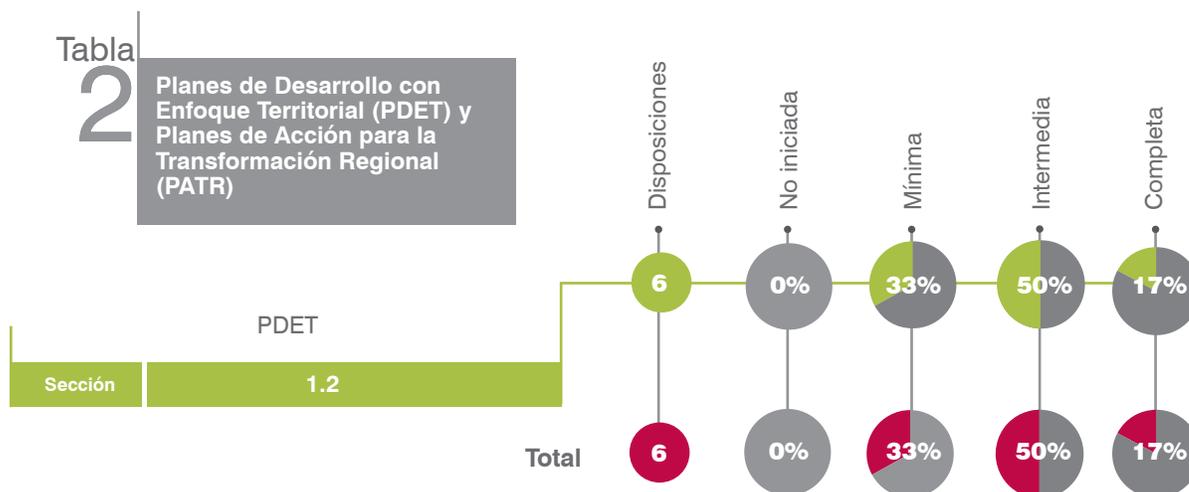
<sup>18</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural-urbano” (Documento CONPES 3951, Bogotá, 26 de noviembre de 2018); Proyecto de Ley 311/19 en Cámara y 227/19 en Senado, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’, Subsección 4 Legalidad de la Propiedad, artículos 60-64, [https://www.fodesep.gov.co/images/Articulado\\_PND\\_2018-2022.pdf](https://www.fodesep.gov.co/images/Articulado_PND_2018-2022.pdf)

<sup>19</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1007 “Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto Ley 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente”, 14 de junio de 2018.

Ministerio de Agricultura para la definición de la frontera agrícola<sup>20</sup>.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) tiene un borrador avanzado del Plan de Zonificación Ambiental que prioriza 108 municipios. El Plan de Zonificación es clave porque determina las áreas disponibles para la producción agrícola y las áreas de conservación y protección y, por lo tanto, contribuye a prevenir la expansión de la frontera agrícola en áreas ambientales especiales. Así mismo, la aprobación de este plan acelerará la consolidación del Fondo de Tierras. Más recientemente, el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 establece una serie de medidas para tramitar conflictos socio ambientales y adjudicar baldíos en zonas de reserva forestal<sup>21</sup>.

El subtema sobre las **Zonas de Reserva Campesina** contiene una disposición que se encuentra en el nivel de implementación mínima. La Agencia Nacional de Tierras ha abierto dos expedientes de solicitud para la creación de nuevas Zonas de Reserva Campesina pero, de acuerdo al análisis de grupos como el Centro de Estudios para la Paz (CesPaz), se estiman un total de 45 comunidades en el país con solicitudes que podrían iniciar el trámite de constitución de ZRC<sup>22</sup>. Adicionalmente, se han tomado medidas preparatorias para formalizar la tenencia de tierras en las Zonas de Reserva Campesina existentes.



<sup>20</sup> Ministerio de Agricultura, Resolución No. 261 “Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola y se adopta la metodología para la identificación general”, 21 de junio de 2018.

<sup>21</sup> Proyecto de Ley 311/19 en Cámara y 227/19 en Senado, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, Subsección 1 Legalidad para el Sector Ambiental y Minero Energético”, [https://www.fodesep.gov.co/images/Articulado\\_PND\\_2018-2022.pdf](https://www.fodesep.gov.co/images/Articulado_PND_2018-2022.pdf)

<sup>22</sup> Centro de Estudios para la Paz (CesPaz), “Mapa de ZRC constituidas, en proceso y en proyección”, CesPaz, 2017, [http://cespaz.com/wp-content/uploads/2017/11/nacional\\_zrc.pdf](http://cespaz.com/wp-content/uploads/2017/11/nacional_zrc.pdf); Ver también, Instituto Humboldt, “Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto”, <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/index.html#seccion1>

Este tema contiene seis disposiciones de las cuales una se ha implementado por completo, dos han iniciado su implementación, y tres han alcanzado un nivel de implementación intermedia.

A febrero de 2019, se han completado los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional en los 170 municipios PDET, correspondientes al 100% de las instancias veredales, así como 170 pactos municipales y 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Este logro culmina el proceso participativo para la formulación de los PDET<sup>23</sup>. El proceso de creación de medidas legales e institucionales para articular los PDET con el entramado de planeación nacional y territorial ha registrado algunos avances con la publicación del Documento CONPES 3932<sup>24</sup> que esboza la ruta de inclusión de los PDET en los próximos cuatro Planes Nacionales de Desarrollo, y la publicación del borrador del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022<sup>25</sup>. Si bien se destaca la inclusión de los PDET en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, y el Gobierno ha expresado su compromiso con la implementación de estos planes, es clave que se materialice en la ley que reglamenta el PND 2018-2022.

Organizaciones comunitarias han manifestado ausencia o debilidad en la inclusión de los enfoques de género, étnico y de centralidad de las

---

<sup>23</sup> Sur de Bolívar (agosto 3 de 2018), Arauca (agosto 3 de 2018), Sur de Tolima (agosto 28 de 2018), Sur de Córdoba (agosto 31 de 2018), Montes de María (septiembre 4 de 2018), Urabá Antioqueño (septiembre 14 de 2018), Chocó (septiembre 19 de 2018), Putumayo (septiembre 25, de 2018), y Catatumbo (septiembre 28 de 2018). Para diciembre de 2018, se habían firmado cuatro PATR más: Pacífico y Frontera Nariñense (diciembre 6 de 2018), Alto Patía y Norte del Cauca (diciembre 11 de 2018), Bajo Cauca y nordeste antioqueño (diciembre 14 de 2018) y Sierra Nevada y Serranía de Perijá (diciembre 21 de 2018). En 2019 se firmaron los tres PATR restantes: Macarena-Guaviare (enero 25 de 2019), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (enero 31 de 2019) y Pacífico Medio (febrero 23 de 2019). “Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)”, Agencia de Renovación del Territorio, accedido el 22 de marzo de 2019, [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

<sup>24</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Documento CONPES 3932, Bogotá, 29 de junio de 2018).

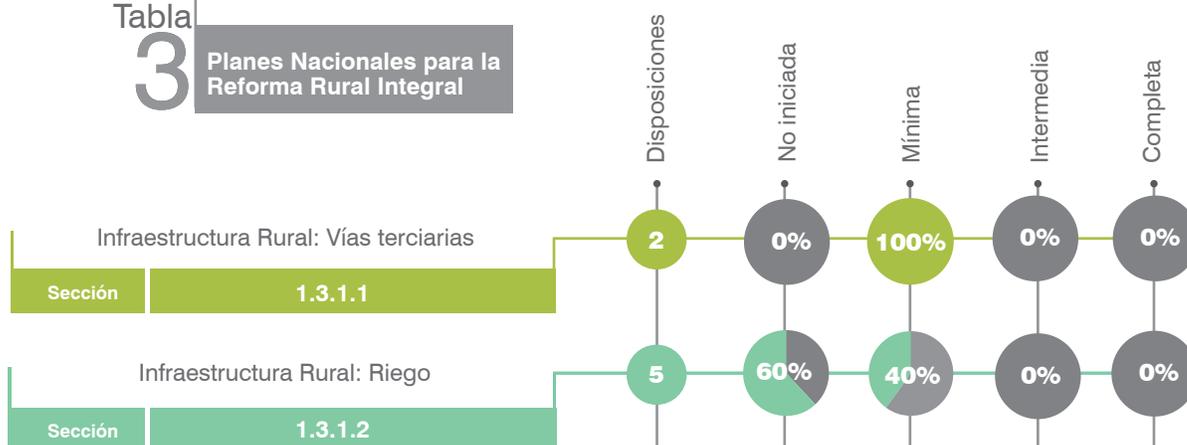
<sup>25</sup> Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>

víctimas en el proceso<sup>26</sup>. Por otro lado, plataformas de sociedad civil que acompañan el proceso han recomendado una mejor articulación interinstitucional, mayor transparencia y comunicación sobre los resultados de los procesos de planificación, un decidido empuje a los procesos de veeduría ciudadana en la implementación de estos y por último, claridad en la articulación entre los PDET, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Municipales y Departamentales de Desarrollo.<sup>27</sup>

El nivel mínimo de implementación del proceso PDET refleja la implementación pendiente de los PATR y los mecanismos para su monitoreo.

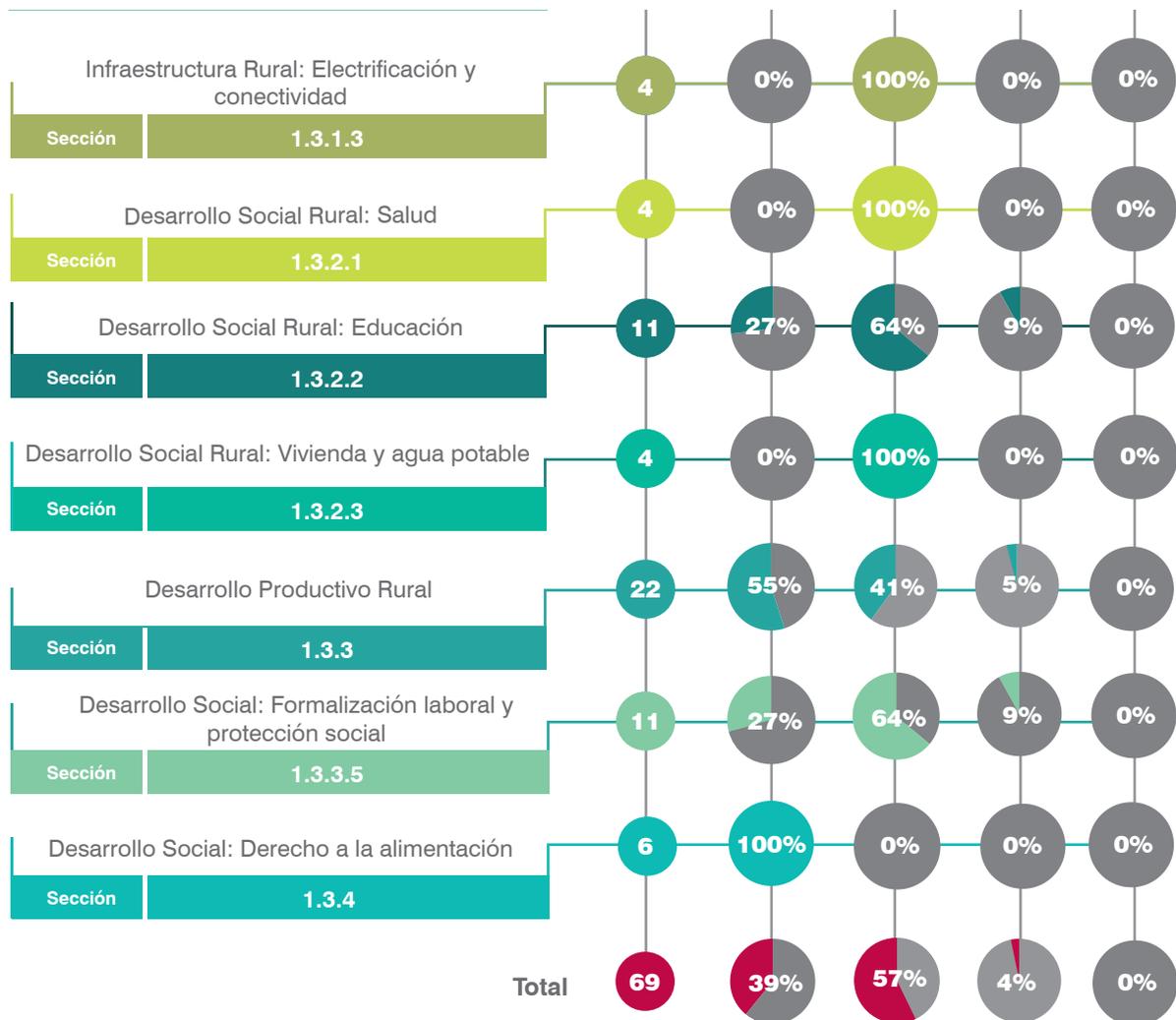
La implementación del proceso PDET aún está en sus primeras etapas. Estos planes son procesos participativos de construcción de legitimidad, confianza e interacción constructiva entre el Estado y las comunidades que hay que sostener en el tiempo como una política de Estado. El proceso de implementación de los PDET es un proceso de largo plazo.

Tabla 3  
Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral



<sup>26</sup> Mesa Nacional de organizaciones sociales en torno a los PDET, “Diálogo Político en los territorios. Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET” (Presentación conclusiones, Talleres de diálogo político, mayo 8 de 2018). En el marco de este diálogo se llevaron a cabo 4 talleres regionales entre marzo y abril de 2018 en Pitalito, Santa Rosa del Sur de Bolívar, Cali y Mahates, Bolívar. A los talleres regionales asistieron 210 personas, entre las entidades organizadoras y asistentes, además de la Mesa de Acompañantes del Punto 1 definidos por el Acuerdo Final -FAO, Unión Europea, PNUD y Vía Campesina-, asistieron: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Red Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), Proceso de Comunidades Negras (PCN), la organización de derechos humanos CODHES, Centro de investigación jesuita CINEP, DeJusticia, Plataforma Nacional de Mujeres y Lutheran World Relief, entre muchos otros.

<sup>27</sup> Recomendaciones de la Mesa Nacional de Plataformas Nacionales de la sociedad civil en torno a los PDET - frente al Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, 18 de diciembre de 2018.



Este tema cuenta con 69 disposiciones que cubren nueve subtemas. A la fecha, la actividad mínima de implementación obedece a diferentes niveles de desarrollo normativo e institucional para la creación e implementación de los Planes Nacionales y la puesta en marcha de algunos proyectos piloto. A noviembre de 2018, de los 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, el Gobierno ha reportado que se han adoptado dos, el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional y el Plan Nacional de Conectividad<sup>28</sup>.

Los Planes Nacionales se entienden como un insumo para la Reforma Rural Integral, particularmente para la elaboración de los PATR. Como lo establece el Acuerdo, ambos instrumentos de planeación debían ser elaborados de manera simultánea para asegurar su complementariedad y potenciar su poder transformador. Sin embargo, dados los retrasos

<sup>28</sup> Presidencia de la República, “La paz, la estabilización y consolidación son de todos. Política de Iván Duque Presidente de la República, para la Estabilización, 2018-2022” (octubre, 2018), 4.

en el diseño y elaboración de los Planes Nacionales, aún no hay una armonización entre ambos instrumentos. Esto ha generado confusión acerca de la disponibilidad de recursos para su implementación<sup>29</sup>. Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 menciona explícitamente una serie de planes que son equivalentes a los Planes Nacionales para la RRI. Cada uno de estos planes se desarrollan en los apartados referidos a los componentes equivalente como educación rural, salud rural, electrificación, conectividad, protección social, emprendimiento, desarrollo rural y vías para la integración<sup>30</sup>.

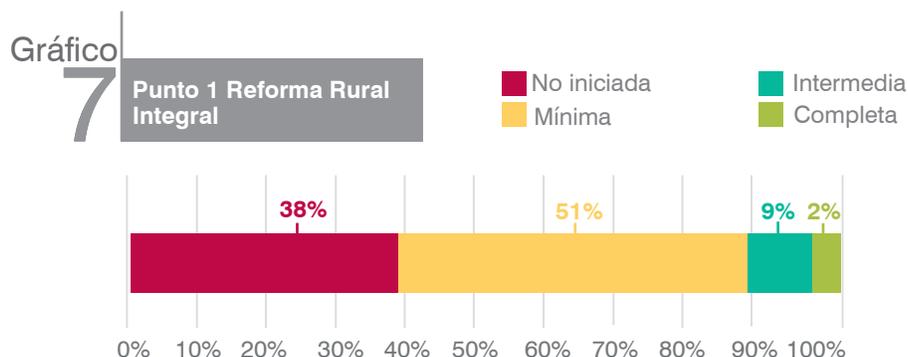
---

<sup>29</sup> *Ibíd.*, 7.

<sup>30</sup> Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 706-707, <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>

## Evaluación del Punto 1

Esta gráfica muestra los niveles agregados de implementación de los 104 compromisos en el punto 1 desde diciembre de 2016. Los compromisos que han logrado un nivel mínimo de implementación están representados por el área en amarillo. Los compromisos que han alcanzado un nivel intermedio de implementación están representados por el área aguamarina y aquellos que han sido implementados completamente por el área verde. El área en rojo representa los compromisos que no han iniciado implementación.



A dos años de iniciado el proceso de implementación del Acuerdo Final, se han logrado importantes avances en la implementación del punto 1 “Reforma Rural Integral” (RRI). Sin embargo, aún están pendientes elementos clave para una verdadera transformación del campo colombiano. A noviembre de 2018, del total de compromisos acordados en el punto 1, el 62% están en progreso, es decir, están en alguno de los tres niveles de implementación (mínimo, intermedio o completo). No obstante, un poco más de la mitad de los compromisos se encuentra en una etapa inicial de implementación y varios aspectos clave están aún por iniciar.

Para el Instituto Kroc, una de las áreas de implementación que requieren mayor dinamismo en la implementación general del Acuerdo es la RRI. Aunque la implementación de este tipo de compromisos, que incluyen la provisión masiva de bienes públicos, puede tomar varios años, es indispensable iniciar cuanto antes la implementación de la mayor cantidad de compromisos y consolidar lo que se ha iniciado con el propósito de hacerlo viable. La estimación de los costos de implementar la RRI indica que ésta podría absorber aproximadamente el 85% de los recursos necesarios de la implementación del Acuerdo Final<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Contraloría General de la República, “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 1 de enero 2017 a 30 de marzo de 2018” (agosto de 2018), 21.

Los objetivos de la RRI están dirigidos a modificar las condiciones que propiciaron la continuación del conflicto armado y esto implica una verdadera transformación del campo que reduzca la inequidad existente entre los niveles de marginalidad, pobreza y acceso a bienes públicos entre el campo y la ciudad. En particular, la RRI supone una democratización de la tierra, participación principalmente a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, y la provisión de bienes públicos.

A continuación, se presentan avances y elementos pendientes en la implementación de las principales áreas temáticas del punto 1.

### Democratización de la tierra

En lo que se refiere al acceso y uso de la tierra, en términos generales se destaca la creación del Fondo de Tierras y la puesta a su disposición de medio millón de hectáreas por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), una de las entidades más importantes para la implementación de la RRI. El Fondo se ha nutrido con predios provenientes de los procedimientos de extinción judicial y administrativa del dominio, tierras recuperadas a favor de la Nación y con bienes patrimoniales provenientes del Fondo Nacional Agrario<sup>32</sup>. Sin embargo, la ANT ha indicado que la adjudicación de bienes del Fondo de Tierras bajo el procedimiento creado en el Decreto Ley 902 de 2017 no ha iniciado<sup>33</sup>. Adicionalmente, no hay claridad acerca de la creación de una subcuenta para la dotación de tierra a comunidades étnicas tal como lo estipula ese mismo decreto<sup>34</sup>.

La agencia ha venido trabajando en el Plan de Clarificación de Baldíos tal como la Corte Constitucional le ordenó mediante sentencia y un auto de seguimiento<sup>35</sup>. Con este plan, la ANT deberá identificar y administrar eficazmente los bienes que, por su condición de baldíos, le pertenece a todos los colombianos. Es necesario que la ANT, así como la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el Instituto Geográfico Agustín

<sup>32</sup> Agencia Nacional de Tierras, “Informe de Rendición de Cuentas - Construcción de Paz”, (noviembre 2016-mayo de 2018, Bogotá), 5, <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/Informe-Individual-Rendicion-Cuentas-de-Paz-Agencia-Nacional-de-Tierras-V2.pdf>

<sup>33</sup> *Ibíd.*, 6

<sup>34</sup> El Fondo de Tierras debe contar con dos subcuentas, una para dotación de tierras a población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y otra para la dotación de tierras para comunidades étnicas. Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 29 de mayo, *Diario Oficial* No. 50248, Artículo 18.

<sup>35</sup> Corte Constitucional de Colombia, “Sentencia T-488/14, Cumplimiento de sentencia en proceso de pertenencia rural/Terrenos baldíos adjudicables solo pueden adquirirse por título otorgado por el Incoder”, <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-488-14.htm>; Corte Constitucional de Colombia, “Auto 222/16, Crisis estatal en relación con los bienes baldíos de la Nación - Solicitud de cumplimiento de sentencia T-488/14”, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/a222-16.htm>

Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro, no solo cuentan con los recursos necesarios, sino que aporten colaborativamente con toda su capacidad técnica para cumplir con la tarea de identificar los bienes baldíos, fuente importante para el Fondo de Tierras.

De acuerdo con la Procuraduría, existen 1.022 bienes rurales de extinción de dominio en posesión de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) del Ministerio de Hacienda, que deberán alimentar el Fondo y posteriormente, ser entregados a campesinos y campesinas sin tierra o tierra insuficiente<sup>36</sup>.

Un desarrollo normativo importante para la implementación de los compromisos relativos al acceso y uso de la tierra es el proyecto de ley 196/18 Senado, 225/18 Cámara que hace curso en el Congreso. Esta ley permitiría la adjudicación o uso de tierra que actualmente tiene restricciones de uso por estar dentro de las zonas de reserva forestal, y a la vez permitiría reorganizar el inventario de zonas de reserva forestal<sup>37</sup>. Esto pondría tierra disponible para alimentar el Fondo de Tierras, y permitiría avanzar con el ordenamiento social de la propiedad rural que crea el Decreto Ley 902.

En cuanto a los procesos de formalización de la propiedad, la ANT ha reportado resultados importantes en la titulación de tierras a campesinos y comunidades indígenas<sup>38</sup>. De acuerdo con los datos de esta agencia, se han titulado aproximadamente el 22% de los 7 millones de hectáreas que el Acuerdo trazó como meta. No obstante, dicho proceso de titulación se llevó a cabo utilizando instrumentos legales preexistentes al Acuerdo. El actual Gobierno tiene entonces un incentivo muy importante para mantener o superar el ritmo de titulación de tierras.

Es necesario continuar con la implementación del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural establecido en el Decreto Ley 902 de 2017. Este es el mecanismo resultante del Acuerdo para la formalización de la propiedad de manera masiva, focalizada, progresiva y usando el barrido predial masivo como método para el levantamiento de la información física, jurídica y social de los predios en cada municipio. Este procedimiento implica la formulación, implementación y mantenimiento

<sup>36</sup> Diego Fernando Trujillo, “Intervención del Procurador Delegado para de Asuntos Agrarios y de Tierra” (intervención, Audiencia Pública “El Campesinado En El Plan Nacional De Desarrollo”, Congreso de la República de Colombia, Bogotá, febrero 21 de 2019).

<sup>37</sup> Proyecto de ley 196/18 Senado, 225/18 Cámara, “Por el cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2a de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”.

<sup>38</sup> De acuerdo a las cifras de la ANT, baldíos de la nación por 992.866,52 ha y 25.948 predios han sido titulados a igual número de familias entre enero 2017 y junio de 2018. Entretanto, a las comunidades indígenas en el mismo periodo les han sido tituladas 570.237,38 ha para 1.102 familias mientras que a las comunidades negras les han sido formalmente entregadas 2.573,04 ha para 475 familias. Agencia Nacional de Tierras, “Avances del Acuerdo de Paz”, (datos suministrados en formato Excel al Instituto Kroc con corte a 30 de junio de 2018).

de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), y busca involucrar a las comunidades en el ordenamiento de la propiedad a la vez que busca dirigir focalizada y progresivamente los esfuerzos institucionales para resolver los problemas relacionados con la inseguridad jurídica e imperfección de los derechos de propiedad de la tierra rural.

Actualmente, se ha finalizado la etapa de la formulación del POSPR en los municipios de Cauca, Cáceres, Ituango y San Carlos (Antioquia), Guaranda y Ovejas (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca). Sin embargo, la ANT debió suspender la fase de implementación de los POSPR en estos municipios (excepto en Ovejas), debido a que el 39% de los fondos para ello no fue presupuestado por el Ministerio de Hacienda lo que obstaculizó su ejecución por parte de la agencia<sup>39</sup>.

En la formulación de estos POSPR, la ANT ha involucrado a las comunidades en la planeación participativa del ordenamiento de su territorio mediante la estrategia Semilleros para la Tierra y el Territorio, la cual ha arrojado resultados importantes tales como la capacitación de campesinos y campesinas en temas como oferta institucional y procedimientos de titulación, a la vez que ellos colaboran activamente aportando su conocimiento sobre el territorio. Este tipo de iniciativas de cooperación e interacción constructiva entre el Estado y las comunidades es fundamental para construir la legitimidad del Estado a los ojos de las comunidades y generar estabilidad. Con el apoyo de organizaciones de cooperación internacional, la ANT deberá empezar pronto el barrido predial para formalizar la tenencia de la tierra de manera focalizada en los municipios de Puerto Lleras (Meta), Río Blanco, Ataco y Planadas (Tolima), Dibulla (Guajira), Pradera y Florida (Valle del Cauca)<sup>40</sup> y luego expandir progresivamente el trabajo a otros municipios hasta completar toda el área del país. Es muy importante entonces que el nuevo Gobierno continúe con la ejecución de los POSPR y la implementación de lo estipulado en el Decreto Ley 902 de 2017, dado que el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo constituyen la base para poder desarrollar las estrategias para la reforma rural.

Por su parte, el programa Formalizar para Sustituir de la ANT ha realizado una importante labor con familias cultivadoras de hoja de coca alrededor

---

<sup>39</sup> Agencia Nacional de Tierras, Resolución 6060, 14 de septiembre de 2018, “Por medio de la cual se suspende de manera provisional la fase de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los municipios de Cáceres, Ituango y San Carlos (Antioquia), Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones”, <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/Resolucion-6060-2018.pdf>

<sup>40</sup> Agencia Nacional de Tierras, “Lineamientos para el desarrollo de la estrategia de participación comunitaria ‘Semilleros de la Tierra y el Territorio’”, 12 de septiembre de 2017, <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/POSPR-G-005-LINEAMIENTO-SEMI-LLERO-DE-LA-TIERRA-Y-EL-TERRITORIO.pdf>

de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). El programa ha formalizado la tenencia de la tierra para 1.500 familias y tiene como objetivo formalizar la tierra de 5.300 familias más en departamentos priorizados para desarrollo alternativo (Cauca, Putumayo, Antioquia y Norte de Santander), en 30 municipios de 13 departamentos<sup>41</sup>. De acuerdo con la ANT, del total de familias beneficiadas, en el 30% las cabezas de hogar son mujeres<sup>42</sup>. Una segunda fase del programa debería focalizarse en los municipios donde esté el Programa de Nacional Integral de Sustitución (PNIS), reforzando así los propósitos del mismo. Tal como lo analiza la Fundación Ideas para la Paz (FIP), contar con derechos de propiedad es un incentivo para las familias cocaleras para no reincidir en la siembra<sup>43</sup>. Adicionalmente, un exitoso funcionamiento del PNIS contribuiría a detener la deforestación y estabilizar la frontera agrícola dado que la mayor parte de los colonos de Programa se encuentra ubicada en zonas de frontera agrícola.

En cuanto a la Jurisdicción Agraria que estipula el Acuerdo Final y que busca resolver derechos de propiedad y tramitar conflictos agrarios y ambientales, muchos de los cuales han alimentado violencias de toda índole, el proyecto de ley que el gobierno anterior redactó permanece radicado en el Congreso sin trámite desde el 20 de julio. Se espera que la inclusión de este tema en la agenda del nuevo gobierno dinamice la implementación de este compromiso<sup>44</sup> dado que es una medida necesaria y complementaria al procedimiento único de ordenamiento de la propiedad rural<sup>45</sup>. La Procuraduría ha calculado que, cuando el procedimiento único de ordenamiento empiece, la jurisdicción agraria deberá resolver 22.000 procesos que actualmente no tiene la capacidad de atender<sup>46</sup>.

Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras ha conformado un grupo de

<sup>41</sup> Agencia Nacional de Tierras, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Convenio No. 112”, (agosto 16 de 2016).

<sup>42</sup> Agencia Nacional de Tierras, “Informe de Rendición de Cuentas - Construcción de Paz”, (noviembre 2016-mayo de 2018, Bogotá), 43, <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/Informe-Individual-Rendicion-Cuentas-de-Paz-Agencia-Nacional-de-Tierras-V2.pdf>

<sup>43</sup> Fundación Ideas para la Paz, “Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos. Desafíos y oportunidades para el desarrollo rural”, (Notas Estratégicas No. 8, Bogotá, diciembre de 2018), 13, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1716>

<sup>44</sup> En el documento “Paz con Legalidad” el gobierno del Presidente Duque asegura que se garantizará que la Jurisdicción Agraria “tenga una cobertura territorial completa con un énfasis en las zonas prioritizadas” y que es necesario el trámite de una ley para su aprobación. Presidencia de la República, “Paz con legalidad, 2018-2022”, (Bogotá, 2018).

<sup>45</sup> En casos en los que haya disputas u oposición sobre derechos de propiedad, son los jueces agrarios los llamados a resolverlos, tal como lo indica el Decreto Ley 902 de 2017 en sus artículos 36-39, 47, 54, 56, 75 y 80.

<sup>46</sup> Diego Fernando Trujillo, “Intervención del Procurador Delegado para de Asuntos Agrarios y de Tierra” (intervención, Audiencia Pública “El Campesinado En El Plan Nacional De Desarrollo”, Congreso de la República de Colombia, Bogotá, febrero 21 de 2019).

resolución de conflictos interétnicos en la Dirección de Asuntos Étnicos. Este es un primer paso hacia el cumplimiento del artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017 en cuanto a la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que afecten a los pueblos indígenas en relación con sus derechos de la propiedad que surjan con beneficiarios no indígenas. No obstante, para algunas organizaciones de pueblos étnicos, este artículo ha resultado problemático porque prevé que la Mesa Permanente de Concertación y la Comisión de Territorios Indígenas, en conjunto con el Gobierno, definirán los mecanismos de resolución de conflictos sobre la tierra dejando por fuera, en principio, a los otros pueblos étnicos.

En la misma línea de creación de mecanismos de resolución de conflictos, desde el punto de vista ambiental, es importante que el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) haya creado los Centros Regionales de Diálogo Ambiental<sup>47</sup>. Una de las consecuencias del retiro de las FARC de las zonas en las que tenía una presencia fuerte fue el aumento vertiginoso de la deforestación, 66,6% de la cual se concentra en la Amazonía<sup>48</sup>. Esto se debe en parte a que grupos de disidencias de las FARC-EP, particularmente proveniente del otrora Frente 7, ha propiciado que colonos de la región derriben “bosque sin ningún tipo de control con miras a disputar el negocio de acaparamiento y venta de tierras con las mafias y el gran latifundio del país”<sup>49</sup>. Por su parte, el departamento del Caquetá reporta el mayor peso de la deforestación con 60.373 has, esto es un 40% por encima del siguiente departamento en 2017<sup>50</sup>. En el primer trimestre del 2018, el municipio de La Macarena (Meta) fue el que registró la mayor tasa de deforestación, concentrando un 20% del total nacional, mientras que el Parque Nacional Natural Tinigua concentró el 80% de la deforestación de los Parques Nacionales<sup>51</sup>. Por lo tanto, la iniciativa del MADS podrá ayudar a gestionar los conflictos ambientales que surgen, por ejemplo, entre los campesinos que habitan los Parques Nacionales y las

<sup>47</sup> Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, Resolución 2035 “por medio de la cual se implementan los Centros Regionales de Diálogo Ambiental y se dictan otras disposiciones”, 26 de octubre de 2018.

<sup>48</sup> Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, “Resumen de la Estrategia Nacional de Control de la Deforestación y Gestión de Bosques”, (presentación de Power Point suministrada a los funcionarios del Instituto Kroc, octubre de 2018).

<sup>49</sup> Fundación Paz y Reconciliación, “Cómo va la Paz: La reestructuración unilateral del Acuerdo de Paz”, (2018), 293, <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/11/informe-como-va-la-paz.pdf>

<sup>50</sup> Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, “Resumen de la Estrategia Nacional de Control de la Deforestación y Gestión de Bosques”, (presentación de Power Point suministrada a los funcionarios del Instituto Kroc, octubre de 2018).

<sup>51</sup> Fundación Paz y Reconciliación, “Cómo va la Paz: La reestructuración unilateral del Acuerdo de Paz”, (2018), 295-296, <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/11/informe-como-va-la-paz.pdf>

autoridades, o entre Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y empresas de infraestructura o minero-energéticas, y por supuesto contribuir a las metas de la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques.

En este sentido, es importante resaltar el trabajo preparatorio de una metodología que permitirá a las comunidades participar en la formulación del Plan de Zonificación Ambiental, cuyas bases técnicas ha preparado el MADS en conjunto con la UPRA. Dicho trabajo metodológico está a cargo de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el MADS. Sus consultas preliminares se están haciendo con comunidades de la Zona de Reserva Campesina del Guaviare, y los procesos sociales de Balboa (Cauca) y la Serranía del Perijá.

Por último, en lo que se refiere a la actualización del sistema de catastro, el Gobierno del presidente Duque ha dado continuidad a esta política a través del Documento CONPES 3951 de 2018 que establece un crédito de 150 millones de dólares para fortalecimiento institucional y tecnológico y para la formación y actualización catastral<sup>52</sup>. De acuerdo con el documento, el 70% de los municipios priorizados para el Catastro Fase 1 son municipios PDET. Esto significa que, para finales del cuatrenio, estos municipios tendrán formado o actualizado su catastro<sup>53</sup>. De alcanzarse esta meta, las administraciones de los municipios más afectados por el conflicto armado contarán con información que les permitirá hacer una mejor planeación para su desarrollo y podrán contar con nuevos recursos fiscales.

---

<sup>52</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural-urbano” (Documento CONPES 3951, Bogotá, 26 de noviembre de 2018).

<sup>53</sup> Emilio José Archila, Presentación en el Encuentro de Alcaldes PDET “Política de estabilización: Paz con Legalidad”, 20 de diciembre de 2018, [http://www.funcionpublica.gov.co/noticias/-/asset\\_publisher/mQXU1au9B4LL/content/alcaldes-de-municipios-afectados-por-la-violencia-y-la-pobreza-firman-acuerdo-que-promueve-seleccion-por-merito-para-4-500-vacantes-](http://www.funcionpublica.gov.co/noticias/-/asset_publisher/mQXU1au9B4LL/content/alcaldes-de-municipios-afectados-por-la-violencia-y-la-pobreza-firman-acuerdo-que-promueve-seleccion-por-merito-para-4-500-vacantes-)

## Participación y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

A febrero de 2019 se han completado los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional en los 170 municipios PDET, correspondientes al 100% de las instancias veredales, así como 170 pactos municipales y 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Este logro culmina el proceso participativo para la formulación de los PDET<sup>54</sup>.

Este esfuerzo de planeación participativa desde la base ha sido un proceso ejemplar en Colombia. Se han adelantado asambleas con líderes y comunidades de más de 11.000 veredas de los 170 municipios más golpeados por el conflicto armado, a través de 1,630 pre-asambleas veredales, incluyendo 305 consejos comunitarios, 452 resguardos indígenas, 6 zonas de reserva campesina; además de organizaciones sociales, territoriales, étnicas, de mujeres, LGBTI, ambientales y productivas de los 16 territorios priorizados, alcaldes de los 170 municipios y sus gobernadores, cámaras de comercio, gremios y empresas de estos territorios<sup>55</sup>. Al 13 de diciembre de 2018, habían participado alrededor de 147.499 personas, de las cuales el 41% (61.054) son mujeres<sup>56</sup>. Estas personas han participado y aportado en la construcción de una visión de futuro compartida y una serie de iniciativas de desarrollo regionales, municipales y veredales que buscan alcanzar dicha visión. Ahora el reto es comenzar la implementación de esas iniciativas.

Es importante que en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo haya un reconocimiento explícito de los PDET como una “estrategia fundamental para la estabilización y el desarrollo” y que indique que los Planes de Acción para la Transformación Territorial “provee(n) insumos esenciales para la formulación de este PND, en particular para los capítulos

<sup>54</sup> Sur de Bolívar (agosto 3 de 2018), Arauca (agosto 3 de 2018), Sur de Tolima (agosto 28 de 2018), Sur de Córdoba (agosto 31 de 2018), Montes de María (septiembre 4 de 2018), Urabá Antioqueño (septiembre 14 de 2018), Chocó (septiembre 19 de 2018), Putumayo (septiembre 25, de 2018), Catatumbo (septiembre 28 de 2018), Pacífico y Frontera Nariñense (diciembre 6 de 2018), Alto Patía y Norte del Cauca (diciembre 11 de 2018), Bajo Cauca y nordeste antioqueño (diciembre 14 de 2018) y Sierra Nevada y Serranía de Perijá (diciembre 21 de 2018), Macarena – Guaviare (enero 25 de 2019), Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño (31 de enero de 2019) y Pacífico Medio (23 de febrero de 2019)

<sup>55</sup> Agencia de Renovación del Territorio, “El diálogo en los núcleos veredales. Caja de herramientas metodológicas para facilitadores(as) de diálogo en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)” (Bogotá), 11, [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/EL\\_DIALOGO\\_EN\\_LOS\\_NUCLEOS\\_VEREDALES\\_web.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/EL_DIALOGO_EN_LOS_NUCLEOS_VEREDALES_web.pdf)

<sup>56</sup> Agencia de Renovación del Territorio – Subdirección de seguimiento y evaluación, “Ficha de seguimiento nacional” (Bogotá, diciembre 13 de 2018).

regionales”<sup>57</sup>. Por su parte, la Presidencia de la República indica en su documento Paz con Legalidad que “Las 16 zonas que cubren los 170 municipios permitirán priorizar la articulación, la focalización y la temporalidad [para] que a estos territorios el Estado llegue con los bienes públicos y la Fuerza Pública”<sup>58</sup>. En la última versión de las Bases del PND, en su capítulo E “Plan Plurianual de Inversiones para la Paz”, se hace referencia a la financiación de planes sectoriales que reflejan algunas de las prioridades de los Planes Nacionales para la RRI, a través de los PDET, por 24 billones de pesos. Sin embargo, no hay claridad sobre los detalles de la financiación del “Pacto por la Construcción de Paz”, que incluye PDET, cultivos de uso ilícito, minas antipersonales y reincorporación, en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo<sup>59</sup>.

Así mismo, en otros documentos de política pública más recientes como la “Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas 2018- 2022”, se plantea la implementación articulada de los PDET como parte de su pilar “Generar condiciones territoriales para impulsar las economías lícitas rurales y urbanas, en un marco de sostenibilidad ambiental”<sup>60</sup>.

Sin embargo, aún hace falta coordinar y organizar los espacios de veeduría ciudadana en los que la ART y las autoridades den cuenta a la ciudadanía sobre el avance y usos de los recursos destinados a los PDET. Entre otras cosas, esto ayudaría a disipar dudas sobre la disponibilidad de los recursos necesarios para implementarlos<sup>61</sup>. El Gobierno ha mencionado varias fuentes para financiar la implementación gradual de los PATR<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 714, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>

<sup>58</sup> Presidencia de la República, “Paz con Legalidad, 2018-2022”, (Bogotá, 2018), 9.

<sup>59</sup> Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 1135 y 1136, <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx> ; Proyecto de Ley 227/19 Senado, 311/19 Cámara “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ‘Pacto por Colombia, Pacto por la equidad’”, Título II; “Aquí está la plata de la paz, según el Gobierno” *Revista Dinero*, 19 de febrero de 2019, <https://www.dinero.com/pais/articulo/planeacion-nacional-explica-donde-están-los-recursos-de-la-paz/267260>

<sup>60</sup> Gobierno de Colombia, “Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas 2018-2022” (Bogotá, 2018), 65-66.

<sup>61</sup> Camilo González Posso, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), “Sin pacto rural ni política sobre cultivos ilícitos” (comunicado, 1 de diciembre de 2018), <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/12/SIN-PACTO-RURAL-NI-EN-CULTIVOS-ILICITOS.pdf>

<sup>62</sup> Presidencia de la República, “Paz con legalidad, 2018-2022”, (Bogotá, 2018), ; Presidencia Colombia (@infopresidencia), “Con la Política de Estabilización ‘Paz con Legalidad’, el Gobierno pone en marcha la transformación de los territorios más golpeados por la violencia”, Tweet, 10 de enero de 2019, <https://twitter.com/infopresidencia/status/1083133877940613120?s=08>

Por otro lado, para articular eficazmente la implementación de los PDET con el programa de sustitución PNIS, es necesario que las iniciativas de desarrollo alternativo de las familias y veredas que hacen sustitución estén consignadas en el nivel municipal y veredal de los PDET en lo que se conoce como Planes de Acción para la Transformación Municipal (PATM). Los PDET están llamados a recoger e impulsar diferentes experiencias de planeación participativa que han sido realizadas por las comunidades autónomamente o con entidades del Estado, como los Planes Integrales de Reparación Colectiva elaborados con la Unidad de Víctimas, los Planes de Vida y Etnodesarrollo de los grupos étnicos en territorios PDET, los planes de salvaguarda y los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina, entre otros.

Por último, es necesario garantizar la inclusión de las organizaciones de mujeres y la comunidad LGBTI en todo el proceso PDET (diseño, veeduría, implementación) y la implementación de aquellas iniciativas que cuentan con enfoque de género y que centran su accionar en estos grupos poblacionales, incluyendo a las mujeres rurales y los grupos étnicos.

### Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y la provisión de bienes públicos

Durante el gobierno Santos se aprobaron dos de los 16 planes nacionales y el Gobierno continuará con la aprobación y formalización de los planes restantes, tal como se sostiene en el documento “Paz con Legalidad”. En el mismo, se propone una Hoja de Ruta Única para coordinar la implementación los Planes de Acción de los PDET, el Plan Marco Implementación (PMI), los Planes de Acción del Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria (PNIS) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral<sup>63</sup>. En particular, los temas como vías terciarias, compras públicas, asistencia técnica y extensión, comercialización, asociatividad y economía solidaria, todos fundamentales para el fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria, han sido incluidos en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, la Mesa Técnica nacional de agricultura familiar y economía campesina, ha logrado reunir al Gobierno, las organizaciones agrarias y campesinas y la cooperación internacional, sin embargo, no ha sido convocada durante la administración actual. En este encuentro, se logró discutir y aprobar la resolución 464 de 2017<sup>64</sup> que adopta una definición de Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria así como establece lineamientos para una política pública al respecto que incluye varios temas

<sup>63</sup> Presidencia de la República, “Paz con legalidad, 2018-2022”, (Bogotá, 2018), 10-12.

<sup>64</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 464 “por la cual se establecen los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones”, 29 de diciembre de 2017.

que el Acuerdo recoge en sus planes nacionales, tales como: innovación tecnológica y extensión rural, protección de semillas nativas, generación de ingresos, garantías de acceso al crédito, seguros de cosecha, comercialización de productos y compras públicas, centros de acopio, tecnología para la información de precios, educación y salud rural, acceso a tierra, y turismo.

El Gobierno puede trabajar sobre lo construido y volver a convocar la mesa con el fin de poner en marcha la política pública para la economía campesina, familiar y comunitaria, eje de la Reforma Rural Integral.

El Fondo de Tierras, los procesos de formalización, la nueva jurisdicción agraria y los PDET, junto a los Planes Nacionales y otras iniciativas del punto 1, se pueden convertir en un motor de cambio importante para la paz y la estabilización territorial en Colombia. Gobierno y comunidades trabajando juntas desarrollan el contrato social que crea y brinda legitimidad al Estado y genera estabilidad. La provisión de bienes y servicios públicos rurales junto con un diálogo sostenido y la interacción sinérgica entre autoridades y ciudadanos, sientan las bases de la confianza que permite consolidar la legitimidad del Estado social de derecho en los territorios a los ojos de los habitantes rurales, quitando espacio a los actores armados ilegales y grupos criminales.

## ***PUNTO 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz***

### **A modo de síntesis**

#### Principales estrategias y programas

- Desarrollo de los derechos y garantías para la oposición y la participación política: garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política, garantías de seguridad para líderes sociales y Estatuto de la Oposición.
- Mecanismos democráticos de participación ciudadana: promoción y garantías para movimientos y organizaciones sociales; garantías para la movilización y la protesta pacífica; acceso a medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos; garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización por razón de la acción política y social (Consejo Nacional y Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia); control y veeduría ciudadana; y, política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.
- Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable: medidas de acceso al sistema político, promoción de participación electoral, reforma del régimen y la organización electoral; promoción de la transparencia y la calidad de los procesos electorales; promoción de una cultura política democrática y participativa; promoción de la representación política de poblaciones y territorios más afectados por el conflicto armado (Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz); y, promoción de la participación política y ciudadana de la mujer.

#### Principales avances

- Desarrollo de los derechos y garantías para la oposición y la participación política
  - Aprobación del Estatuto de la Oposición por el procedimiento legislativo especial para la paz.
  - Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política: fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo; despliegue preventivo de seguridad; medidas de fortalecimiento a la judicialización; Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO).
  - Recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE).

- Garantías para la participación ciudadana
  - Comisión de Diálogo con propuestas de sociedad civil para lineamientos en materia de garantías para la participación ciudadana y garantías para la movilización y la protesta social. Resolución 1190 de 2018 del Ministerio del Interior con lineamientos para coordinar acciones que garanticen la protesta pacífica.
  - El Departamento Administrativo de la Función Pública desarrolla el sistema de información “Sistema de rendición de cuentas para la implementación de la paz”.
- Medidas para la participación de población vulnerable
  - Se amplió el número de representantes de la sociedad civil y se adicionó un representante del partido político de la FARC en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC). En febrero de 2018, se emitió una directiva presidencial para la creación e impulso de los Consejos Territoriales.

## Principales dificultades

- Fragmentación de las propuestas legislativas y falta de voluntad política para llevar a término el proceso legislativo de normativa clave para la implementación del punto 2, particularmente la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, Reforma Política y Electoral, y Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz.
- Priorizar la implementación de compromisos de corto plazo que no dependen de cambios normativos como la implementación de los planes de veeduría ciudadana y los programas de liderazgo político para las mujeres.
- Los índices de violencia política y social, la polarización y la estigmatización durante el periodo electoral de 2019 pueden afectar los niveles de participación en la medida en la que no se cuente con las garantías de protección a la vida para el ejercicio democrático.

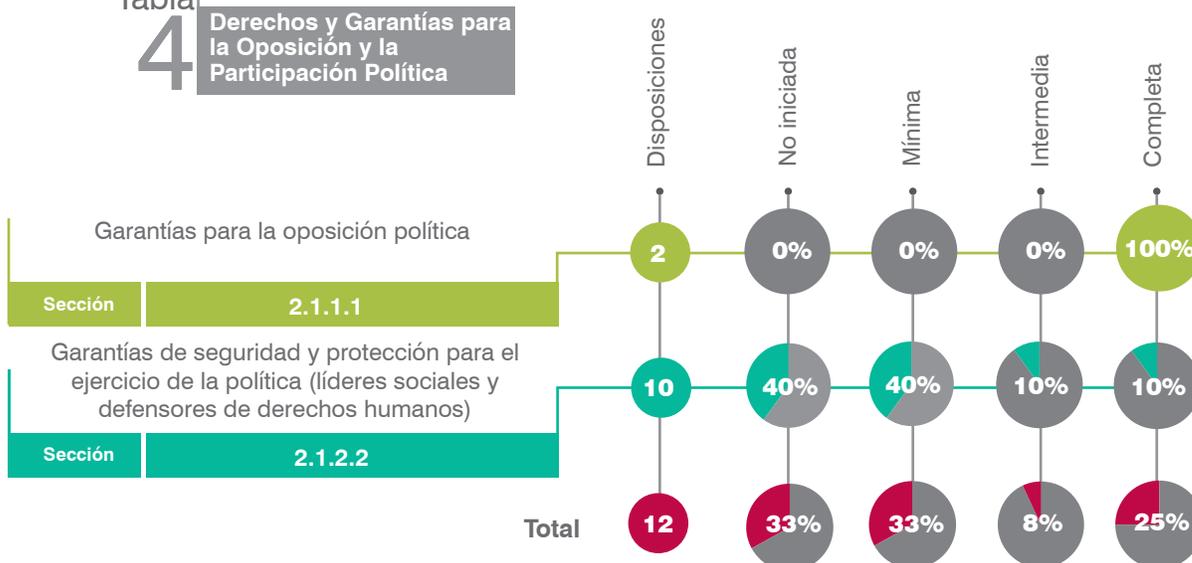
## Principales temas pendientes

- Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana.
- Definición de las medidas y ajustes normativos para garantizar el ejercicio de los derechos a la protesta pacífica y la movilización social.
- Implementación de medidas a corto plazo que no requieren ajustes normativos, por ejemplo, aprobar e implementar el plan de veedurías y el lanzamiento del sistema de rendición de cuentas.
- Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
- Ajustes a medidas para la planeación participativa, retomando la primera versión de la reforma a la Ley 152 de 1994.

- Retomar las recomendaciones de la Misión Especial Electoral para presentar una reforma electoral.
- Implementar programas y campañas contempladas en el punto 2 para fortalecer la participación y la cultura política y democrática.

### Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación.

Tabla 4 Derechos y Garantías para la Oposición y la Participación Política



El subtema sobre las **garantías para la oposición política**, contiene dos disposiciones, ambas implementadas completamente (100%). La Mesa Interpartidista para la definición de los lineamientos del Estatuto de la Oposición Política fue creada y proporcionó los aportes necesarios para la elaboración de la ley que fue aprobada por el Congreso a finales de abril de 2017. A comienzos de abril de 2018, la Corte Constitucional la declaró exequible<sup>65</sup>. A principios de marzo del 2019, el Estatuto de Oposición se materializó con un ejemplo concreto significativo: la posibilidad que los partidos declarados en oposición pudieran realizar en televisión un

<sup>65</sup> Ley 1909 de 2018 “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición política y algunos derechos a las organizaciones política independientes”, 9 de julio de 2018, *Diario Oficial*. 50.649; Corte Constitucional de Colombia, “Comunicado No. 12” (comunicado de prensa, 4 y 5 de abril de 2018), <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2012%20comunicado%2004%20y%2005%20de%20abril%20de%202018.pdf>

discurso de réplica en respuesta a la alocución presidencial en la que se objetaron una serie de artículos de la Ley Estatutaria de la JEP<sup>66</sup>.

Por su parte, el subtema que cubre las **garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política** contiene diez disposiciones de las cuales cuatro no han iniciado implementación, cinco están en proceso de implementación, y una ha alcanzado un nivel de implementación completa. Los pocos avances en este subtema constituyen la principal alerta en la implementación del Acuerdo. Este ha sido uno de los temas de preocupación reportados en los dos anteriores informes del Instituto Kroc. Es necesario priorizar la implementación integral de los diferentes mecanismos establecidos en el Acuerdo que buscan prevenir y mitigar las situaciones de inseguridad que suelen darse mientras el Estado fortalece su presencia en los territorios dejados por el grupo armado.

A pesar de los retos en materia de seguridad, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo se ha fortalecido con el Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017<sup>67</sup>. Desde entonces la Defensoría ha emitido 71 alertas tempranas entre marzo de 2018 y lo que va corrido de 2019<sup>68</sup>. Adicionalmente se han emitido decretos y resoluciones en materia de prevención y protección individual y colectiva de líderes sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.

Además de las instancias fruto del Acuerdo orientadas a la seguridad y protección de líderes y defensores, como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en noviembre de 2018, el Gobierno presentó el Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)<sup>69</sup>. Estas medidas se encuentran en una etapa inicial de ejecución y su implementación constituye el principal desafío dados los índices de violencia social y política en aumento en el país<sup>70</sup>. Estas medidas de carácter preventivo, de protección de seguridad y judicial, se deben ver reflejadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el presupuesto plurianual para garantizar su sostenibilidad financiera.

<sup>66</sup> “Con Goebertus la oposición pone una cara nueva y más de centro”, *LaSillaVacía*, 13 de marzo de 2019, <https://lasillavacia.com/con-goebertus-la-oposicion-pone-una-cara-nueva-y-mas-de-centro-70468>

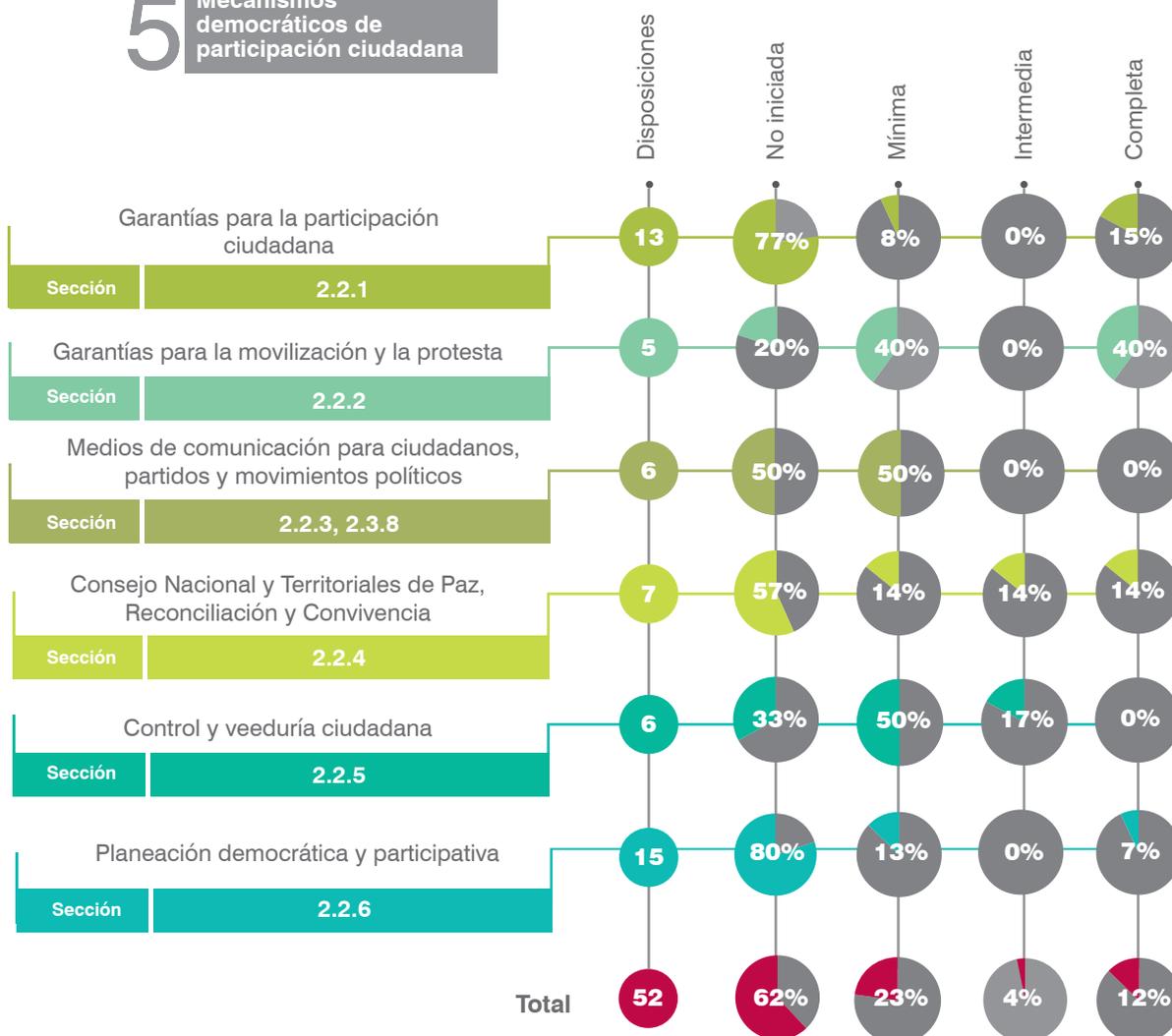
<sup>67</sup> El sistema de alertas tempranas lanzó su primer informe de riesgo independiente (IR 026) el 28 de febrero de 2018 bajo el nuevo marco.

<sup>68</sup> Defensoría del Pueblo, “Advertencias de riesgo contra líderes sociales y personas defensoras de DDHH 2016-2019” (Bogotá, 2019).

<sup>69</sup> Ministerio del Interior, “Plan de Acción Oportuna de Prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas” (Bogotá, noviembre de 2018).

<sup>70</sup> “30 agresiones contra líderes políticos y servidores públicos desde el inicio del proceso de electoral: MOE”, *Misión de Observación Electoral*, 1 de febrero de 2019, <https://moe.org.co/30-agresiones-contra-lideres-politicos-y-servidores-publicos-desde-el-inicio-del-proceso-electoral-moe/#more-4176>

Tabla 5 Mecanismos democráticos de participación ciudadana



El subtema sobre **garantías para la participación ciudadana** contiene un total de 13 disposiciones. Diez no han iniciado implementación, una está en un nivel inicial de implementación, y dos se han implementado completamente.

La creación del espacio nacional para discutir los lineamientos de una ley que proporcione garantías y promueva la participación ciudadana se llevó a cabo con éxito. La Comisión Nacional de Diálogo consolidó y presentó los aportes de la sociedad civil.

Sin embargo, el proyecto de ley de participación ciudadana no se presentó al Congreso durante el periodo fast-track. El Gobierno Santos propuso un paquete de medidas y ajustes normativos que no requerirían aprobación

legislativa<sup>71</sup>. Sin embargo, estas medidas no se han desarrollado y por el momento no están contempladas en el actual plan de trabajo del Ministerio del Interior<sup>72</sup>.

El subtema sobre **garantías para la movilización y la protesta social** contiene cinco disposiciones de las cuales una no ha iniciado implementación, dos están en un estado de implementación mínima, y dos han sido implementadas completamente. Los niveles de implementación completa reflejan la creación y puesta en funcionamiento en 2017 de la Comisión Especial Análoga para discutir lineamientos sobre movilización y protesta. Así mismo refleja la Resolución 1190 de agosto de 2018 del Ministerio del Interior que formaliza el protocolo con las guías para garantizar la protesta pacífica. Dicho protocolo incluye medidas de acompañamiento del Ministerio Público como garante en las movilizaciones y protestas<sup>73</sup>.

No obstante, es necesario que se incorpore una presunción sobre la legalidad de las protestas, lo que implicaría que todas las protestas que se hagan son legales hasta que se demuestre lo contrario. Esto prevendría abusos a la hora de judicializar a las personas que lideran o convocan las protestas. Más que una regulación para los ciudadanos que desean ejercer el derecho a la protesta, el protocolo debe ser un procedimiento para la gestión de las protestas por parte de las autoridades, desde un enfoque de protección y garantía de los derechos humanos<sup>74</sup>.

El subtema sobre **medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos**, está compuesto por seis disposiciones de las cuales tres no han iniciado implementación y las otras tres se encuentran en un nivel de implementación mínima. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) ha identificado las frecuencias disponibles para la apertura de convocatoria para la adjudicación de radios comunitarias, y presentó un plan preliminar para la capacitación

<sup>71</sup> Miembros (Equipo Técnico Punto 2 CSIVI), entrevistados por el equipo del Instituto Kroc, 27 de febrero de 2018.

<sup>72</sup> Funcionarios (Subdirección Seguridad y Convivencia, Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 10 de septiembre de 2018.

<sup>73</sup> No obstante, “Esta resolución es una guía metodológica que no modifica ninguna disposición normativa. Se establece para que todas las dependencias del Ministerio del Interior y demás entidades públicas, tengan una aproximación conceptual frente a la protesta social [...]” Fundación Ideas para la Paz, “¿Cómo se rige la protesta pacífica en Colombia? El ejercicio y la garantía de un derecho fundamental” (Bogotá, octubre de 2018), 19, [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_potesta\\_social\\_mj.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_potesta_social_mj.pdf); Ministerio del Interior, “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta como una expresión de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica”, (Bogotá, mayo 24 de 2018), [https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/resol-1190-18-adopta\\_protocolo\\_protesta\\_pacifica.pdf](https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/resol-1190-18-adopta_protocolo_protesta_pacifica.pdf)

<sup>74</sup> Juan Carlos Ospina (intervención, Encuentro Nacional para la Protección de los Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana, Bogotá, 28, 29 y 30 de enero de 2019).

técnica de los trabajadores en medios comunitarios<sup>75</sup>. Así mismo, se están desarrollando programas para el acceso a la televisión y la radio para organizaciones comunitarias y movimientos sociales<sup>76</sup>.

El subtema que cubre el desarrollo del **Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y sus consejos territoriales** tiene un total de siete disposiciones. De estas, cuatro no han iniciado implementación, una está en un nivel de implementación mínimo, una está en un estado de implementación intermedia y la disposición restante, se ha implementado completamente.

El CNPRC fue creado por el Decreto Ley 885 de 2017<sup>77</sup> declarado exequible por la Corte Constitucional el 3 de octubre de 2017<sup>78</sup>, mes a partir del cual el CNPRC comenzó a desarrollar sus funciones activamente con la elección del Comité Nacional. El proceso de reactivación de los Consejos Territoriales del Consejo Nacional se fortaleció a través de la directiva presidencial de febrero de 2018<sup>79</sup>. Desde entonces, se priorizaron 32 consejos territoriales para reactivar y fortalecer. Veintidós (22) departamentos ya tienen ordenanza y de estos 15 departamentos ya ha sesionado y cuatro ya cuentan con plan de acción. Los 10 departamentos que no tienen ordenanza son la meta para el año 2019. La OACP priorizó 328 municipios para fortalecer los consejos territoriales, de los cuales 217 tienen acuerdo municipal, 78 adicionalmente han sesionado y 18 tienen plan de acción. Hay 111 municipios sin acuerdo<sup>80</sup>.

La implementación de los compromisos relativos al CNPRC es uno de los principales avances en el punto 2. Su implementación ha sido un proceso continuo que ha tenido resultados importantes como el desarrollo de lineamientos y recomendaciones para la elaboración de la política de reconciliación, convivencia y no estigmatización, los cuales se han

<sup>75</sup> Funcionario (MinTIC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 27 de abril de 2018; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), “Propuesta para la adjudicación de radio comunitaria y capacitación técnica de trabajadores en medios comunitarios y la convivencia”, 2 de febrero de 2018.

<sup>76</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), “Informe de rendición de cuentas. Construcción de Paz, noviembre 2016-mayo 2018” (Bogotá, 2018), [http://micrositios.mintic.gov.co/rendicion\\_cuentas\\_2018\\_construccion\\_paz/documento.pdf](http://micrositios.mintic.gov.co/rendicion_cuentas_2018_construccion_paz/documento.pdf)

<sup>77</sup> Decreto Ley 885 de 2017, “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, mayo 26 de 2017.

<sup>78</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 608 de 2017. M.P.: Carlos Libardo Bernal Pulido.

<sup>79</sup> Directiva presidencial 01 del 2018 “apoyo al consejo nacional de paz, reconciliación y convivencia y a la creación e impulso a los consejos territoriales de paz para la reconciliación y la convivencia” 02 febrero 2018.

<sup>80</sup> “Sesión Plenaria del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia” (intervenciones, Sesión Plenaria del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, Bogotá, Hotel Tequendama, 11 de diciembre de 2018), <https://twitter.com/infopresidencia/status/1072563794470100992>

entregado formalmente al Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos<sup>81</sup> en septiembre y posteriormente al presidente Iván Duque en diciembre.

A pesar de estos avances, uno de los principales retos es la autonomía presupuestal de los Consejos Territoriales para la ejecución de los planes de acción propuestos. Adicionalmente, entre las acciones del CNPRC, aún no se observan avances en lo que se refiere al trabajo de capacitación con funcionarios públicos para la no estigmatización y la transformación de conflictos.

El subtema sobre **control y veeduría ciudadana** está compuesto por seis disposiciones de las cuales dos no han iniciado, tres han alcanzado un nivel mínimo de implementación y una se encuentra en un nivel de implementación intermedio. El área en la que se observa mayor actividad de implementación es en el Sistema de Rendición de Cuentas. El Departamento Administrativo de la Función Pública ha desarrollado un sistema de información a través del cual la ciudadanía puede hacer seguimiento a los actores, directrices y herramientas que se articulan para la rendición de cuentas en lo que se refiere a la implementación del Acuerdo Final<sup>82</sup>. En el proceso de creación de este sistema, se actualizó el Manual Único de Rendición de Cuentas con un énfasis en derechos humanos y paz. Esto con el propósito que todas las entidades públicas rindan cuentas en el marco de estos nuevos lineamientos<sup>83</sup>.

Existe un borrador del plan nacional de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas, observatorios de transparencia y fomento al control social que se presentó a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías (RIAV)<sup>84</sup>. Se ha avanzado en el primer eje del Plan por medio de un convenio entre el Ministerio del Interior y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el cual se vienen realizando ejercicios territoriales de capacitación a grupos de veedurías ciudadanas y otros actores; además de jornadas de fortalecimiento institucional a entidades territoriales, en las cuales se trabaja el tema de participación ciudadana

<sup>81</sup> Subcomisión Técnica del Comité Nacional – Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, “Lineamientos y recomendaciones para la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización” (septiembre de 2018); Consejo Nacional de Paz (@ConsejoPaz), “Iniciamos primer encuentro del Comité Nacional de Paz con el Alto Comisionado de Paz, Miguel Ceballos,” Tweet, 19 de septiembre de 2018,

<https://twitter.com/ConsejoPaz/status/1042540639739629569>

<sup>82</sup> “Sistema de rendición de cuentas para la implementación de la paz”, *Departamento Administrativo de la Función Pública*, junio 2018,

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/sispaz/index.html>

<sup>83</sup> “Manual único de rendición de cuentas –MURC”, *Departamento Administrativo de la Función Pública*, agosto 2017,

[https://www.urnadecristal.gov.co/sites/default/files/03-09-2017\\_MURC\\_Version2.pdf](https://www.urnadecristal.gov.co/sites/default/files/03-09-2017_MURC_Version2.pdf)

<sup>84</sup> Asesora (Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal – Ministerio de Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 13 de noviembre de 2018.

y rendición pública de cuentas<sup>85</sup>. Al momento de publicación de este informe, aún no hay una versión final de este plan.

El subtema sobre **planeación democrática y participativa** contiene un total de 15 disposiciones de las cuales 12 no han iniciado implementación, dos están en un nivel de implementación mínima y una se ha implementado completamente.

Siete procesos de planeación se llevaron a cabo a nivel nacional durante y después de la negociación del Acuerdo Final para identificar las diversas opiniones y sugerencias con respecto a la planeación participativa<sup>86</sup>.

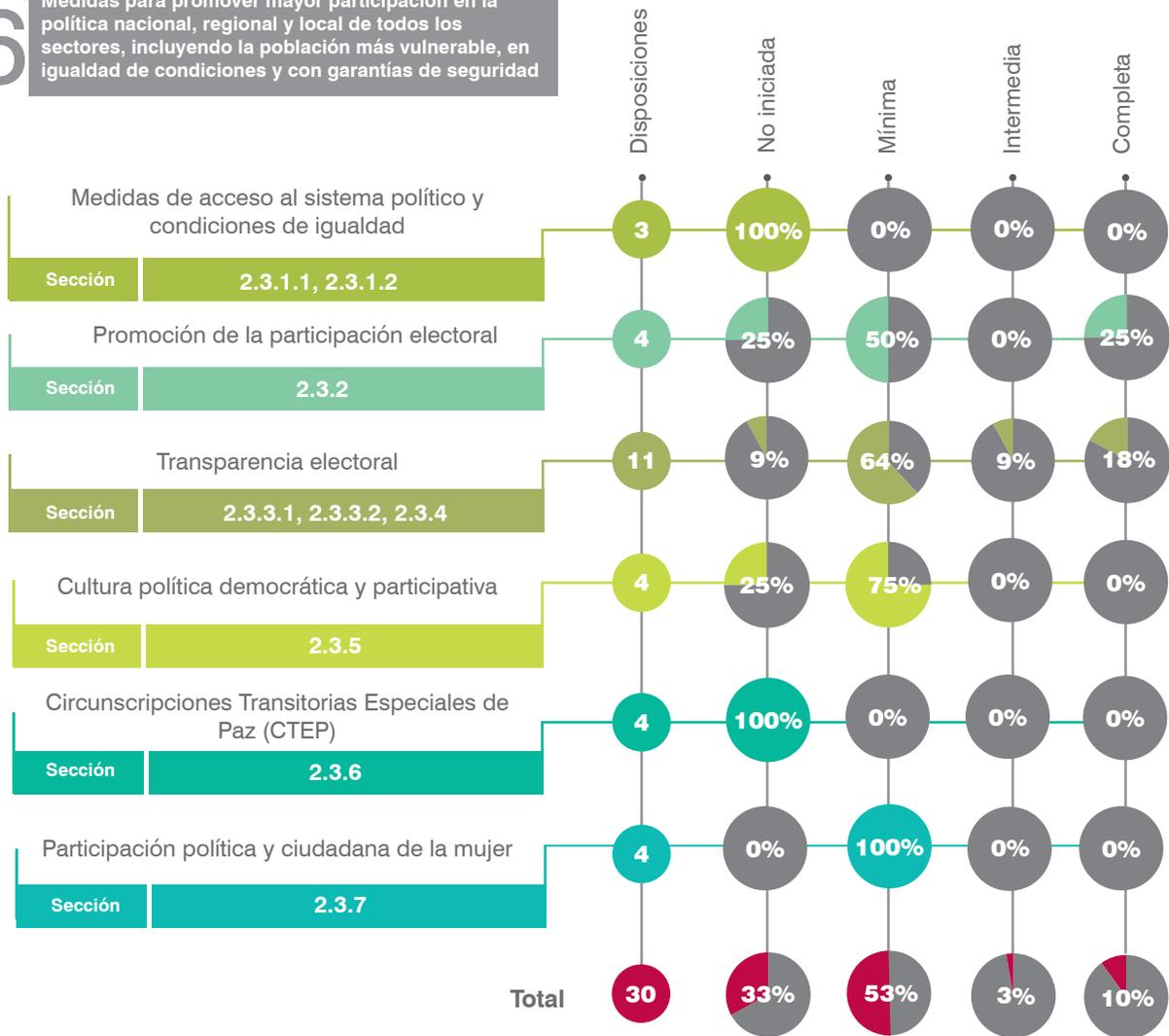
Los resultados de estos procesos de participación proporcionaron información para la elaboración del primer proyecto de ley para la reforma a la Ley 152 de 1994. Posteriormente, el 02 de abril de 2018 se radicó un nuevo proyecto de ley (número 218/18 Cámara de Representantes). Desde entonces no se registran avances. Esta reforma contribuye no solo a la planeación participativa, sino que contribuye a asegurar el financiamiento de la implementación del Acuerdo a nivel territorial.

---

<sup>85</sup> “Ministerio del Interior y PNUD promueven construcción pluralista y participativa de Plan Nacional de Veedurías y Fomento al Control Social”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 3 de mayo de 2018, <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2018/05/03/ministerio-del-interior-y-pnud-promueven-construccion-pluralista-y-participativa-de-plan-nacional-de-veedur-as-y-fomento-al-control-social.html>

<sup>86</sup> Proyecto de Ley Orgánica 11/17 Senado, “Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994,” Gaceta del Congreso No. 820/17, 10.

**Tabla 6** Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad



El subtema sobre **medidas de acceso al sistema político en condiciones de igualdad** contiene tres disposiciones que actualmente se encuentran en la categoría de no iniciadas. Estos compromisos se presentaron inicialmente al Congreso bajo la Reforma Política y Electoral que no culminó su trámite en la sesión legislativa de 2017. Durante 2018 se presentaron múltiples proyectos de ley por diferentes ponentes. Estos proyectos sólo incluyen algunas de las recomendaciones de la Misión

Electoral Especial y no contienen la visión para una reforma política y electoral tal como se contempla en el Acuerdo<sup>87</sup>.

El subtema sobre **promoción de la participación electoral** cubre cuatro disposiciones de las cuales una no ha iniciado implementación, dos se encuentran en un nivel de implementación mínima, y una se ha completado. Los esfuerzos iniciales se refieren a medidas que ha tomado la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de cedulação<sup>88</sup> mientras que la implementación completa se refiere a las medidas tomadas por el Ministerio del Interior para identificar los obstáculos para el ejercicio del derecho al voto<sup>89</sup>. Desde junio de 2018, se cuenta con un documento diagnóstico final<sup>90</sup>. Este informe incluye una sección especial para las comunidades étnicas, pero no menciona al pueblo Rrom.

El subtema sobre **transparencia electoral** contiene un total de 11 disposiciones de las cuales una no ha iniciado, siete están en un estado de implementación mínima, una está en un nivel de implementación intermedia y las dos disposiciones restantes se han implementado completamente.

La implementación completa de este subtema refleja la creación y puesta en marcha de la Misión Electoral Especial (MEE) a principios de 2017. Tres meses después de su creación y cumpliendo con el tiempo establecido, la MEE entregó sus recomendaciones finales. Por otra parte, se han iniciado discusiones sobre regulaciones a la asignación de publicidad oficial y el apoyo a la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> En la legislatura del 20 de julio al 16 de diciembre de 2018, el Senado aprobó un proyecto de ley de reforma política que incluye listas cerradas, financiación preponderantemente estatal, la democratización interna de los partidos políticos y mecanismos de paridad. No obstante, la Cámara de representantes aprobó aspectos diferenciados, lo que requirió un ejercicio de conciliación entre las dos cámaras. El texto definitivo fue presentado el 13 de diciembre y en el momento final de su aprobación el 16 de diciembre fueron eliminadas las listas cerradas y la paridad; “Con una reforma política sin corazón, Duque salva una derrota”, *La Silla Vacía*, 17 de diciembre de 2018, <https://lasillavacia.com/con-una-reforma-politica-sin-corazon-duque-salva-una-derrota-69335>

<sup>88</sup> Registrador Delegado Electoral (Registraduría Nacional) entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, 2 de febrero y 20 de abril de 2018.

<sup>89</sup> El borrador del informe diagnóstico está actualmente en revisión. La georreferenciación que se llevó a cabo incluye comunidades étnicas. Se realizaron pilotos en El Tarra, San Vicente del Caguán, Montelíbano y Tumaco. El informe incluye recomendaciones para cada una de estas comunidades.

<sup>90</sup> Ministerio del Interior y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), “Profundizar la inclusión electoral: diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto”, (Bogotá, junio de 2018).

<sup>91</sup> Asesora (Dirección de Posconflicto, Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 21 de marzo de 2018.

Adicionalmente, USAID ha apoyado al Ministerio del Interior para hacer mejoras al mecanismo de denuncias URIEL (Mecanismo de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral)<sup>92</sup>.

El subtema sobre **cultura política democrática y participativa** tiene cuatro disposiciones. A la fecha, tres disposiciones están en un nivel mínimo de implementación y una no ha iniciado. Como se reportó en el Informe 2 del Instituto Kroc, los principales avances en este subtema se han dado a través del Ministerio del Interior con las escuelas de formación política que viene realizando en diferentes territorios desde el 2017 y a través de las cuales ha formado a más de 1.000 participantes<sup>93</sup>.

El subtema que hace seguimiento a la implementación de las **Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)** cuenta con cuatro disposiciones, de las cuales ninguna ha sido implementada. El acto legislativo que creaba estas circunscripciones en áreas particularmente afectadas por el conflicto armado y abandono histórico del Estado, no fue aprobado por el Congreso en 2017. Durante 2018, varios proyectos de ley para crear estas circunscripciones especiales se presentaron al Congreso, pero luego fueron archivadas. El 20 de julio de 2018, dos proyectos de ley se radicaron para crear estas circunscripciones especiales. Ambos proyectos de ley fueron revisado de manera conjunta en el Congreso<sup>94</sup>. En septiembre del mismo año se aprobaron en primer debate en Comisión Primera del Senado pero posteriormente fueron archivados<sup>95</sup>. Demoras en el trámite efectivo de esta ley ha significado un retroceso importante en lo que se refiere a la centralidad de las víctimas en el proceso de paz.

El subtema que hace seguimiento a la **participación política y ciudadana de la mujer** tiene cuatro disposiciones de las cuales todas han iniciado implementación. Esta actividad de implementación refleja la representación sustancial de las mujeres en los mecanismos creados para la implementación del Acuerdo, en particular el Sistema Integral de

<sup>92</sup> Ministerio del Interior y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, “Matriz de clasificación de denuncias” (2018).

<sup>93</sup> Funcionario (Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de julio de 2018.

<sup>94</sup> Proyecto de Acto Legislativo 04/18 Acumu 01/18 Senado, “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes”, los dos proyectos fueron radicados el 20 de julio de 2018.

<sup>95</sup> El último debate fue realizado durante noviembre de 2018 en la plenaria de Senado y fue oficialmente archivado el 17 de diciembre de 2018. Radicación de proyecto de acto legislativo “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes”, 16 de enero del 2018,

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/4-radicacion-de-proyecto-de-acto-legislativo-por-medio-del-cual-se-crean-16-circunscripciones-transitorias-especiales-de-paz-para-la-camara-de-representantes>

Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)<sup>96</sup>. Adicionalmente se han observado algunos avances en materia de fortalecimiento de la participación, liderazgo y formación sobre derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, con el acuerdo de cooperación entre el PNUD y el Ministerio del Interior <sup>97</sup>.

Se espera mayor articulación para lograr programas estratégicos y la asignación presupuestal para implementar las medidas afirmativas que aseguren la ampliación de la participación de las mujeres en la política. Es importante asegurar la asignación presupuestal en el Plan Nacional de Desarrollo a la implementación de la “Ruta de Transversalización del Enfoque de Género durante la implementación del Acuerdo Final”, contenida en el Plan Marco de Implementación (CONPES 3932) y las demás medidas afirmativas para garantizar la priorización de la participación política de las mujeres. A nivel local es urgente garantizar la seguridad de las mujeres que participan activamente en política con la implementación del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.

---

<sup>96</sup> Grupo De Trabajo GPaz: Género En La Paz (GPAZ), “Balance Primer Año de la Firma del Acuerdo Final de Paz. Tercer informe de seguimiento a la participación de las mujeres en la institucionalidad de la transición” (noviembre 2017), 1, <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/24-11-17-BALANCE-PRIMER-AÑO-FIRMA-ACUERDO-Tercer-informe-GPaz-participación-de-las-mujeres-en-la-institucionalidad-de-transición.pdf>

<sup>97</sup> Ministerio del Interior y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Acuerdo de cooperación #M-1089, 2018, documento entregado al equipo del Instituto Kroc por el Ministerio del Interior, julio de 2018).

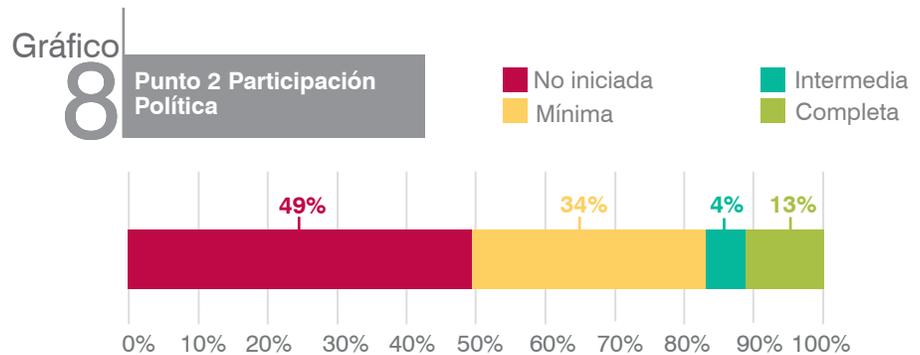
## Evaluación del Punto 2

El Acuerdo Final establece como uno de sus pilares la ampliación de la democracia en Colombia. Esta apertura se busca a través de varias estrategias. En primer lugar, a través de la proscripción de la violencia como método de acción política. En segundo lugar, a través del desarrollo de garantías para que las diversas fuerzas y movimientos políticos, incluida la FARC, puedan competir en igualdad de condiciones en la dinámica política electoral. En tercer lugar, ampliando el pluralismo de opciones y representación política en Colombia, así como la representación de intereses, incluidos aquellos de las víctimas y de las comunidades de los territorios más afectados por la guerra. En cuarto lugar, generando garantías, incluidas las de seguridad y protección, para una participación social y política incidente y efectiva en los procesos de cambio social en el marco del juego democrático. En quinto lugar, ampliando el abanico de opciones para que la sociedad, los movimientos sociales y las poblaciones excluidas puedan expresarse, ser parte en la deliberación pública y la toma de decisiones.

Tras dos años de implementación del Acuerdo Final, tres elecciones democráticas (al Congreso y primera y segunda vuelta presidencial), un referendo por iniciativa popular (referendo anticorrupción), y próximas elecciones en 2019, se evidencian retos importantes para la implementación del punto 2.

El punto 2 apunta directamente al goce efectivo de los derechos civiles y políticos y su espíritu es avanzar en la construcción de paz a través de la participación ciudadana; principio transversal del Acuerdo. Desde una mirada prospectiva las próximas elecciones de 2019 se tornan fundamentales ya que también son una oportunidad para la participación política ciudadana y la inclusión de las mujeres y grupos étnicos, en términos de pluralidad de representación. De vital importancia para estas elecciones son la implementación de las garantías de seguridad para el ejercicio de la participación para asegurar unas elecciones amplias y participativas.

El gráfico 8 muestra los niveles agregados de implementación de los 94 compromisos en el punto 2 desde diciembre de 2016. Los compromisos que han logrado un nivel mínimo de implementación están representados por el área en amarillo. Los compromisos que han alcanzado un nivel intermedio de implementación están representados por el área aguamarina y aquellos que han sido implementados completamente por el área verde. El área en rojo representa los compromisos que no han iniciado implementación.



A noviembre de 2018, la implementación de este punto es la que muestra mayor retraso. El 49% de las medidas no han iniciado su implementación y el 34% tienen un nivel de avance mínimo. Solo el 17% de los compromisos tienen un nivel de avance intermedio o completo. Estos niveles de implementación generan preocupación por varias razones, entre estas:

- La participación política es uno de los pilares del Acuerdo. El texto firmado es un acuerdo entre dos actores política e ideológicamente opuestos que tiene el potencial de convertirse en una plataforma para mejorar el sistema político democrático. El Gobierno de Colombia y las FARC-EP lograron acordar esta agenda tras más de 50 años de guerra. Es posible construir sobre esta plataforma un diálogo nacional que integre al conjunto de fuerzas políticas y sociales en una agenda que amplíe y profundice la calidad de la democracia a mediano y largo plazo, es decir, en una política de Estado.
- Ampliar la calidad de la democracia es un proyecto importante para el progreso de Colombia y su integración al concierto internacional como un ejemplo de país moderno, plural, que resuelve sus problemas y conflictos desde el diálogo, la concertación, la expresión de intereses y propuestas y la construcción de consensos y la deliberación pública.
- Más allá de los recursos económicos necesarios para la implementación, este punto del Acuerdo requiere de voluntad política, y una visión de Nación. La mayoría de los compromisos en este punto tienen un costo bajo en comparación, por ejemplo, con los compromisos en el punto 1, 4 y 5, que tienen costos mayores y rutas de implementación temporal mucho más largas.
- El 2019 es un año de elecciones locales y, por tanto, es fundamental agilizar la implementación de medidas que garanticen el ejercicio a la oposición, el fortalecimiento del aparato político electoral y la participación de población en situación de vulnerabilidad. Dado que los índices de violencia social y política aumentan en periodos electorales, es perentorio que el Gobierno Nacional desarrolle un marco preventivo

que contenga los patrones de violencia que se registran en las regiones. El Plan Nacional de Garantías Electorales 2019 es un avance para asegurar la transparencia y participación electoral, por ello se espera el cumplimiento de las medidas allí contempladas y su seguimiento<sup>98</sup>.

### Principales avances

Los principales avances en la implementación de este punto se dan con la aprobación del Estatuto de Oposición y su reglamentación<sup>99</sup>. Es importante destacar que entre sus principios rectores, esta ley incluye el de la equidad de género con el que busca avanzar en los derechos políticos de las mujeres para que accedan a estos de forma paritaria dentro de los diferentes espacios políticos en los que pueden participar<sup>100</sup>. También se han logrado algunos hitos importantes como el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, que desarrolla un instrumento preventivo esencial para la protección de líderes sociales, territorios amenazados por actores armados y otras amenazas de seguridad sobre líderes sociales.

A dos años de iniciado el proceso de implementación, otro de los avances significativos de este punto, es el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y sus Consejos Territoriales en diversos municipios y departamentos del país. Este es un instrumento clave para fortalecer la participación en torno a la construcción de paz y la apertura democrática. El CNPRC viene trabajando de manera dinámica desde su instalación a finales de 2017. Es importante mencionar que este espacio de participación, si bien es preexistente al Acuerdo Final, es novedoso por la cantidad y variedad de sectores de la sociedad que lo conforman convirtiéndolo en uno de los espacios de participación más representativos y diversos del país. Tras el Acuerdo Final, y con el decreto

<sup>98</sup> Ministerio del Interior, “Plan Nacional de Garantías Electorales 2019 ‘Por unas elecciones seguras, legales y transparentes’” (Bogotá 2018), *Diario Oficial*. 50.649.

<sup>99</sup> Ley 1909 del 9 de julio de 2018, “Por medio de la cual se adopta el Estatuto de Oposición política y algunos derechos a las organizaciones política independientes”, 9 de julio de 2018; Resolución Reglamentaria 3134 de 14 de diciembre de 2018 del Consejo Nacional Electoral “Por medio de la cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 del 9 de julio de 2018, que consagra el Estatuto de la Oposición, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, y de las organizaciones políticas independientes”, *Diario Oficial* No. 50.811 de 18 de diciembre de 2018.

<sup>100</sup> El artículo 5, literal g del Estatuto de Oposición señala: “Equidad de género. Las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal”. Principio que se aplica al momento de acceder a los medios de comunicación (artículo 13), la alternancia en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular (artículo 18), en la comisión de relaciones exteriores de Senado y Cámara (artículo 20 y 26), y se le exige al Ministerio Público que presente un análisis ante el congreso sobre medidas para garantizar participación equilibrada entre hombres y mujeres (artículo 30). Ley 1909 de 2018, “Por medio de la cual se adopta el Estatuto de Oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes” 09 de julio, *Diario Oficial* 50.649.

885 de 2017, se le dieron funciones importantes y mayores niveles de participación a la sociedad civil en este espacio como, por ejemplo, estar a cargo de la Secretaría Técnica junto con la OACP. Adicionalmente, se abrió la posibilidad de que la Secretaría Técnica, o el 40% de los miembros que conforman el Consejo, lo convoque a reuniones extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten o la conveniencia pública lo exija.

Entre las principales tareas adelantadas por el CNPRC se encuentra el fortalecimiento e instalación de los Consejos territoriales, la construcción de los lineamientos y recomendaciones para la elaboración de la política de reconciliación, convivencia y no estigmatización, y el impulso de un pacto de no agresión en el marco de la campaña política.

Aunque estos avances se deben consolidar sobre todo a nivel territorial, han abierto espacios políticos e instrumentos novedosos en esa dirección. Es necesario seguir impulsando y apoyando política y financieramente estos espacios de diálogo, pues se pueden convertir en ejemplo de participación e interacción constructiva entre los diversos actores institucionales y sociales, y ejemplo de construcción de visiones colectivas, deliberación democrática, y abordaje interinstitucional de problemas complejos. El desarrollo y la implementación de la política de reconciliación y convivencia puede contribuir a la transformación de estos espacios de diálogo en modelos de construcción de paz y gestión no violenta y colaborativa de problemas y conflictos<sup>101</sup>.

Otro avance a destacar, aunque depende en gran medida de la implementación de otros puntos, es el proceso de participación directa de la ciudadanía en la implementación de las diversas fases de los PDET y elaboración de los PATR. El amplio proceso de participación ciudadana a través del cual se han diseñado estos planes, son un ejemplo concreto de ampliación de la democracia que, en esta oportunidad, contó con la participación efectiva de las comunidades étnicas.

Por otro lado, en diversas regiones del país, han surgido o han tomado mayor protagonismo diversos espacios de diálogo y participación social y comunitaria directa en las dinámicas de paz, gobernanza democrática y desarrollo. Este es un patrón positivo que no depende exclusivamente de la implementación del Acuerdo pero que se da gracias al nuevo contexto generado por el mismo. Algunos ejemplos son los procesos territoriales en Buenaventura (Valle del Cauca), Tumaco (Nariño) o Chocó; los diálogos

---

<sup>101</sup> Monseñor Héctor Fabio Henao (Director Secretariado Nacional de Pastoral Social) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 15 de enero de 2018.

improbables entre opuestos en Cesar y Meta; o, el Espacio Regional de Construcción de Paz de los Montes de María, entre otros<sup>102</sup>.

La fortaleza de estas iniciativas reside en que son procesos que emergen desde lo local, generan plataformas que inciden de forma positiva en la gobernabilidad y gobernanza local, y, a menudo, ayudan al Estado y al Gobierno a llegar a los territorios con más sensibilidad, un mejor conocimiento del contexto y con más reconocimiento y legitimidad a los ojos de las comunidades. Son motores de legitimidad, democracia y desarrollo, construcción de confianza, así como plataformas de reconciliación.

Adicional a los espacios de participación, deliberación y consulta estipulados en el punto 2 del Acuerdo, a nivel local existen más de 125 espacios de participación<sup>103</sup>; esto constituye un reto importante. La multiplicidad de espacios puede afectar la calidad y la profundidad de los procesos participativos. Dicha multiplicidad, en un contexto de institucionalidad local débil (alcaldías, personerías, entidades del Gobierno descentralizadas) y en algunas ocasiones poco comprometida con la gobernanza democrática de los territorios, limita la participación y la capacidad de respuesta de las instituciones. La duplicación de funciones impide avanzar en la implementación de eventuales acuerdos que se logren en los ejercicios de deliberación e interacción entre comunidades y Estado.

Es necesario articular espacios de participación en los que se puedan concentrar los esfuerzos institucionales y los de la sociedad civil. Se reconoce el trabajo que realiza la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Consejería para los Derechos Humanos quienes vienen articulando los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y los comités de DDHH según la demanda de cada territorio. En la actualidad estas instancias se encuentran articuladas y trabajando conjuntamente en el marco de los Consejos de Paz y DDHH en 15 departamentos del país. A modo de ejemplo, en Huila, los actores locales han construido un plan de trabajo que contempla las dos instancias de manera conjunta haciendo

---

<sup>102</sup> Si bien estos espacios de participación no estaban contemplados en el Acuerdo, el ambiente generado por el mismo impulsó el surgimiento de estos procesos regionales como formas organizativas propias de cada lugar para la reivindicación de demandas específicas. Un ejemplo de esto es el Espacio Regional de Construcción de Paz de los Montes de María que se creó a inicios de 2016. Para más información ver: “42 organizaciones de los Montes de María firman simbólicamente la paz”, *El Universal*, 15 de marzo de 2016, <https://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/42-organizaciones-de-los-montes-de-maria-firman-simbolicamente-la-paz-221630-BREU326412>.

<sup>103</sup> Ministerio del Interior, Fundación Foro Nacional por Colombia, “Colombia participa. Hacia una sociedad democrática, justa e incluyente. Ley 1757 de participación ciudadana” (Bogotá, diciembre de 2016), 8, [https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley\\_1757\\_de\\_participacion\\_ciudadana\\_-\\_version\\_impresa.pdf](https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_1757_de_participacion_ciudadana_-_version_impresa.pdf)

actividades integradas abordando las temáticas de paz y de derechos humanos en un solo espacio y un solo plan de trabajo que responde a su realidad territorial<sup>104</sup>.

La calidad de la participación es fundamental para continuar avanzando en la apertura democrática. Los espacios de participación necesitan preparación, convocatoria, metodología, agenda, capacidad de seguimiento e implementación de los acuerdos logrados. Para lograr más calidad es necesario mejorar en algunas áreas. En primer lugar, es necesario mejorar los procesos de reconocimiento de participantes. Avanzar en una representación plural de los diversos sectores sociales, comunitarios y poblacionales, incluida una presencia paritaria de mujeres. En segundo lugar, es necesario mejorar las metodologías de trabajo de estos espacios. Los participantes deben recibir información oportunamente que les permita participar activamente en la deliberación. Agendas, actas, mecanismos de seguimiento a compromisos, planes de trabajo a mediano y largo plazo son medidas que permiten procesos de participación de mayor calidad. En tercer lugar, es necesario trabajar con las autoridades locales, las autoridades tradicionales y representantes de las comunidades étnicas para que entiendan estos espacios como una oportunidad para mejorar la gobernabilidad y los procesos democráticos locales, lo cual puede redundar también en el desarrollo de la legitimidad de las autoridades frente a las comunidades. Las autoridades locales deben mejorar las formas para que estos espacios generen una interacción constructiva entre comunidades y autoridades, permitan la construcción conjunta de compromisos y decisiones consensuados, y no sean meramente espacios de socialización de decisiones tomadas.

### Principales dificultades y retos

Las áreas de preocupación más gruesas de este punto del Acuerdo tienen que ver con la seguridad de los líderes sociales y defensores y defensoras de derechos humanos (este tema se trabajará más adelante, en la sección de seguridad y protección del punto 3), los pocos avances normativos para desarrollar este punto en particular la reforma política y electoral, o la aprobación de las circunscripciones transitorias especiales de paz, y las limitaciones presupuestales para la implementación, sobre todo, para la implementación de los diversos mecanismos de participación y apertura democrática en lo local. Los bajos niveles de implementación de este punto suponen bajos niveles de progreso en materia de derechos civiles y políticos.

---

<sup>104</sup> Consejo Departamental de Paz del Huila, “Plan de acción 2019”, correo electrónico, 19 de febrero de 2019.

En relación con los retos normativos, preocupa que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz continúen empantanadas en el proceso político – jurídico. Tras el hundimiento del proyecto en el Congreso, y a pesar que hay diversas iniciativas normativas, el proceso sigue estancado sin mayores avances. La representación directa de las víctimas en el Congreso, que se lograría con estas circunscripciones, es un elemento concreto de alta significancia política que, de crearse, enviaría un mensaje claro sobre la centralidad de las víctimas en la construcción de paz.

Por otro lado, en relación con la reforma político electoral, es necesario avanzar de forma más contundente con el interés general como guía y no desde intereses cortoplacistas. Como punto de partida, se deben retomar las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE)<sup>105</sup> y construir a partir de estas recomendaciones un acuerdo nacional de mejora de la calidad del proceso político electoral. A partir de agosto de 2018 se ha observado la presentación de múltiples proyectos de ley sobre reforma política electoral, incluyendo también la reforma a los procedimientos internos y la financiación de los partidos, las circunscripciones especiales transitorias de paz y los procedimientos electorales<sup>106</sup>.

Aunque el contenido de las reformas incluyen medidas que tienen en cuenta algunas de las recomendaciones de la MEE, no se desarrollan en profundidad ni responden a aspectos más estructurales, y en algunos casos, tampoco se ha logrado avanzar en los debates, limitándose a su radicación y/o a su archivo<sup>107</sup>. La falta de voluntad política ha dilatado una de las reformas más importantes que procede del Acuerdo de Paz y que necesita Colombia en su apertura democrática<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Misión de Observación Electoral (MOE), “Los peligros de la ampliación de períodos y la reforma política” (Comunicado de 19 de noviembre de 2018), <https://moe.org.co/los-peligros-de-la-ampliacion-de-periodos-y-la-reforma-politica/>; Centro de Pensamiento y Diálogo Político, “La reforma política propuesta por el gobierno de Duque. Encuentros y desencuentros con el Acuerdo Final” (Bogotá, 11 de septiembre de 2018), <https://gentesdelcomun.com/gobierno-y-politica/item/201-la-reforma-politica-propuesta-por-el-gobierno-de-duque-encuentros-y-desencuentros-con-el-acuerdo-final>

<sup>106</sup> En la legislatura que inició el 20 de julio de 2018 se presentaron más de 10 proyectos de ley, que abarcaban una o varias de estas temáticas.

<sup>107</sup> Ejemplo: Proyecto de ley estatutaria 072/18 Senado, “Por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones”, Gaceta del Congreso No. 581/18. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/articulo/72-por-medio-de-la-cual-se-reforman-procedimientos-electorales-y-se-dictan-otras-disposiciones>

<sup>108</sup> Un ejemplo de ello son los cambios propuestos en segundo debate por la Cámara de Representantes a la reforma política el día 13 de diciembre de 2018, en el que decidieron eliminar aspectos claves como la paridad y las listas cerradas. Redacción Política, “Nueva derrota del Gobierno: niegan listas cerradas y paridad de género en reforma política”, *El Espectador*, 14 de diciembre de 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/nueva-derrota-del-gobierno-niegan-listas-cerradas-y-paridad-de-genero-en-reforma-politica-articulo-829139>

En términos comparativos, en esta materia, Colombia se encuentra por detrás de muchos de los otros acuerdos de paz comprensivos contenidos en la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM). De los 26 acuerdos que incluyen compromisos sobre una reforma política electoral, a los dos años de firmado el acuerdo de paz, solo cuatro países (15%) no habían iniciado la implementación, 5 (19%) se encontraban en un nivel mínimo, 11 (42%) habían alcanzado una implementación intermedia y 6 (23%) había completado la implementación de estos compromisos. En general, las reformas políticas son relativamente fáciles de implementar si hay suficiente voluntad política dado que, a menudo, se trata de procesos legislativos que en su mayoría involucran la reescritura y aprobación de leyes y que no requieren un presupuesto demasiado alto<sup>109</sup>.

Es importante resaltar la importancia de retomar lo más pronto posible el proyecto de ley estatutaria de garantías para la promoción de la participación ciudadana y las garantías a la protesta social incluidos en el documento “Lineamientos para la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social y otras modificaciones normativas”. La elaboración de este documento significó invertir esfuerzos en un proceso de diálogo y lograr consensos en los espacios de carácter nacional, regional y local, así como en la Comisión de Diálogo, la Comisión Análoga y la Comisión Mixta, entre otros. Este documento en su versión número 38 contiene más de 100 artículos y recoge los insumos de un amplio espectro de organizaciones sociales, académicos, representantes del sector privado y asesores de CSIVI (FARC y Gobierno), entre muchos otros actores<sup>110</sup>. Uno de los temas fundamentales a resolver tiene que ver con el marco normativo de la protesta social y el ajuste al Código Nacional de Policía. Actualmente la cláusula que regula la protesta en dicho código se encuentra en estudio de demanda de parte de la Corte Constitucional, quien tiene plazo hasta junio de 2019 para pronunciarse. De no hacerlo, o de no reglarse un marco de garantía al ejercicio de la protesta, el Código de Policía actual podría quedar en un limbo jurídico a mediados de año<sup>111</sup>.

El proyecto de ley en mención, pretende regular los principios, los derechos, las garantías y los instrumentos para el ejercicio de la

<sup>109</sup> Madhav Joshi y Jason Quinn, *Peace Accords Matrix Implementation Dataset*, V.1.5 (July 29, 2015), Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, <https://peaceaccords.nd.edu/research>

<sup>110</sup> Esperanza González, “Ley Estatutaria de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana y otras actividades que pueden realizar las organizaciones y movimientos sociales”, *Viva la Ciudadanía*, 4, [http://viva.org.co/cajavirtual/svc0616/pdfs/5.\\_Ley\\_Estatutaria\\_de\\_Garantlas\\_Promocion\\_y\\_Participacion\\_Ciudadana.pdf](http://viva.org.co/cajavirtual/svc0616/pdfs/5._Ley_Estatutaria_de_Garantlas_Promocion_y_Participacion_Ciudadana.pdf)

<sup>111</sup> Coronel Lurangeli Franco (Policía Nacional) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, febrero de 2019.

participación ciudadana, la movilización y la protesta social por parte de las organizaciones y movimientos sociales, ejes principales en una democracia pues reconocen los conflictos dentro de una sociedad y el derecho de la ciudadanía a manifestarse abiertamente sin represiones de ninguna clase. En un contexto de polarización social, movilizaciones y protestas sociales, en un año con elecciones locales, resulta imperativo contar con un marco de garantías para la participación ciudadana.

No obstante, es necesario no limitarse a que se radique o se cumpla con la sanción de una ley, sino que se implementen y financien efectivamente aquellas medidas tendientes a ampliar y mejorar los mecanismos democráticos de participación, a nivel nacional y territorial. Es decir, son prioridades normativas las medidas asociadas a la reforma política y electoral, las circunscripciones especiales transitorias de paz, las garantías para la participación ciudadana, las medidas de transparencia electoral y la reforma a la planeación participativa. Para concretar estas reformas será importante generar consensos entre todos los partidos políticos superando las visiones e intereses de corto plazo.

Aunque la aprobación del Estatuto de Oposición es un avance importante porque brinda mayores garantías a todos los partidos de oposición, incluyendo el partido FARC, se han evidenciado diversos obstáculos para su implementación. Entre los principales obstáculos se encuentran los plazos de la declaración política, el impacto de las coaliciones en esta declaración conjunta y la declaración política a nivel territorial. Con las fechas de la declaración política se han observado complicaciones en las posibilidades de acceder a los derechos políticos, al igual que el acceso a los medios de comunicación en la instalación del Congreso y la participación en las mesas directivas de las plenarias de las corporaciones públicas. Adicionalmente, es importante contar con mayor claridad, por parte del CNE, frente al uso de los instrumentos contemplados para quienes ocupen las curules luego de haber obtenido el segundo lugar como candidato a presidente, alcalde y gobernador; y la reglamentación por parte del CNE en el acceso a los medios de comunicación en las alocuciones presidenciales, particularmente, claridad frente al proceso de solicitudes para los partidos que se declaren en oposición<sup>112</sup>. A la fecha, el CNE ha avanzado en la solución de algunos de estos retos mediante la

---

<sup>112</sup> Misión de Observación Electoral (MOE) e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), "Informe de Seguimiento a la implementación del Estatuto de la Oposición", 11 de diciembre de 2018, [https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/12/20181206\\_Final-Informe\\_EOP\\_MOE-NIMD.pdf](https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/12/20181206_Final-Informe_EOP_MOE-NIMD.pdf)

expedición de la Resolución Reglamentaria 3134 de 14 de diciembre de 2018<sup>113</sup>.

Otro reto importante tiene que ver con las limitaciones presupuestales para la implementación de algunas medidas del punto 2, particularmente a nivel territorial. En este punto del Acuerdo, se encuentran varios mecanismos para apoyar la implementación del Acuerdo Final a nivel territorial y ampliar la democracia local. Entre estos se encuentra la creación o reactivación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y el fortalecimiento de las veedurías ciudadana y la rendición de cuentas. Un reto sustancial es la sostenibilidad de dichos espacios a nivel territorial y, por tanto, es necesario garantizar su financiación y acompañamiento técnico para consolidar su funcionamiento a nivel territorial.

Aunque no se ha evidenciado la implementación del punto 2 a nivel territorial de manera significativa, sí se han dado procesos participativos en otros espacios propios del Acuerdo, como el proceso de implementación de los PDET ya mencionado. Por ejemplo, en Caquetá, existen algunos municipios que nunca habían hecho un proceso de participación desde las zonas rurales. La planeación y la formulación de los PDET fue posible en territorios como Cartagena del Chairá en el Bajo Caguán y San Vicente del Caguán en la zona de litigio, creando un cambio positivo respecto a la forma tradicional de construir democracia local. Los PDET entonces son un elemento significativo ya que generaron una movilización ciudadana y convocaron en todo el país a más de 147.515 participantes en asambleas veredales<sup>114</sup>.

Por lo tanto, avanzar en la implementación de los compromisos relativos a la planeación democrática y participativa es una oportunidad para extender el desarrollo participativo, la interlocución entre distintos actores, y ampliar

<sup>113</sup> Resolución Reglamentaria 3134 de 2018 “Por medio de la cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 del 9 de julio de 2018, que consagra el Estatuto de la Oposición, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, y de las organizaciones políticas independientes”, 14 de diciembre de 2018. Esta resolución reglamenta el acceso equitativo a medios de comunicación para controvertir alocuciones del alto gobierno, la distribución de espacios adicionales en medios de comunicación, los recursos de financiación para partidos y movimientos con personería jurídica declarados en oposición, el acceso a la información y documentación oficial, el derecho a la réplica. Asimismo, el CNE creará una comisión de monitoreo para revisar el cumplimiento de los derechos a réplica y acceso a medios de comunicación. Ver: Resolución Reglamentaria 3134 de 14 de diciembre de 2018 del Consejo Nacional Electoral “Por medio de la cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 del 9 de julio de 2018, que consagra el Estatuto de la Oposición, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, y de las organizaciones políticas independientes”. *Diario Oficial* No. 50.811 de 18 de diciembre de 2018.

<sup>114</sup> Fabio Velásquez, “Hallazgos del Informe Cero del Observatorio de la Participación Ciudadana en la implementación del Acuerdo Final” (intervención, Presentación del Informe Cero. Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final, Bogotá, 27 de noviembre del 2018); Agencia de Renovación del Territorio, Subdirección de seguimiento y evaluación, “Ficha de seguimiento nacional”, 14 de febrero de 2019.

los vínculos entre la ciudadanía, institucionalidad local, iniciativas PDET y el Plan Nacional de Desarrollo. Frente a la implementación de lo acordado en materia de planeación participativa, el 22 de septiembre de 2017, el Ministerio de Hacienda elaboró y radicó el proyecto de ley de reforma a la ley 152<sup>115</sup>. Dado que en el marco del fast-track no se avanzó, el 02 de abril de 2018 se radicó un nuevo proyecto de ley (número 218/18 Cámara de Representantes)<sup>116</sup>. Este proyecto de ley no incluye todos los compromisos del Acuerdo Final en términos del fortalecimiento de la planeación territorial, los presupuestos participativos, el presupuesto sensible al género y las funciones a las instancias y sólo se adiciona un artículo sobre la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, respecto a la primera versión del proyecto de ley de 2017. Existen varias recomendaciones para fortalecer el proyecto de ley por parte de las organizaciones de sociedad civil, como dar suficiente tiempo para lograr una participación efectiva por parte de los consejos territoriales de planeación y la inclusión de los presupuestos participativos con enfoque de género<sup>117</sup>. Todas estas son recomendaciones que no han sido tenidas en cuenta hasta el momento<sup>118</sup>.

Bajo una mirada prospectiva del punto 2, en el contexto actual de elecciones locales, la falta de avances en las medidas para la planeación participativa, limita el alcance del punto 2 para aportar a la paz territorial. Vale la pena resaltar que, en el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, no se identifican de manera clara las acciones asociadas a la implementación de este punto. La MOE ha alertado sobre la falta de coherencia entre el PND y la visión de este punto del Acuerdo para el fortalecimiento del sistema político-electoral para la democracia<sup>119</sup>. Así mismo, la MOE propone varias medidas dentro de la Política Nacional de Inclusión Social y Participación Democrática incluyendo una ruta ciudadana e institucional orientada a aumentar la participación electoral, fondos de participación ciudadana, mejor accesibilidad a puestos de

<sup>115</sup> Proyecto de Ley Orgánica 11/17 Senado, 20/17 Cámara de Representantes, “Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994”, Gaceta del Congreso No. 820/17.

<sup>116</sup> Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, “Informe Cero. Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final” (Bogotá, noviembre de 2018), 70-82, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/CNP/AportesObservatorioParticipacionCiudadanaalPlanNacionaldeDesarrollo20182022.pdf>

<sup>117</sup> Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, “Informe Cero. Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final” (Bogotá, noviembre de 2018), 87, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/CNP/AportesObservatorioParticipacionCiudadanaalPlanNacionaldeDesarrollo20182022.pdf>

<sup>118</sup> Fabio Velásquez, “Hallazgos del Informe Cero del Observatorio de la Participación Ciudadana en la implementación del Acuerdo Final” (intervención, Presentación del Informe Cero. Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final, Bogotá, 27 de noviembre del 2018).

<sup>119</sup> Misión de Observación Electoral, “Consideraciones sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En materia de participación y sistema político – electoral” (Bogotá, 2019), 12, <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/01/Plan-de-desarrollo-18-22.pdf>

votación, fortalecimiento de la capacidad investigativa y las sanciones para delitos electorales, y mejorar la representatividad de mujeres y jóvenes<sup>120</sup>. Por otra parte, las Bases del PND, incluye un capítulo étnico debidamente concertado con las comunidades étnicas, abarcando medidas específicas, deferenciales y preferenciales para que cada ministerio y sector del Gobierno Nacional tenga un componente diferencial que garantice la equidad en la inversión en las comunidades étnicas.

La implementación del punto 2 debe tener un impacto directo en la apertura democrática y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho. Dicha implementación debe garantizar la participación, la convivencia y la gestión pacífica de la conflictividad a través del diálogo social constructivo y democrático. La participación permite afianzar la legitimidad democrática por parte de la ciudadanía en las instituciones además de garantizar el respeto de los derechos humanos y procesos para un desarrollo equitativo e incluyente.

---

<sup>120</sup> *Ibíd.*

## PUNTO 3: Fin del Conflicto

### A modo de síntesis

#### Principales estrategias y programas

- Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas.
- Reincorporación de las FARC-EP (en lo económico, social y político) incluida la reincorporación de menores de edad<sup>121</sup>.
- Garantías de seguridad para la reincorporación política y socioeconómica: Compromiso con el Estado de Derecho, Derechos Humanos y DIH (Pacto Político Nacional); Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; Unidad Especial de Investigación y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, Cuerpo Élite y garantías para el ejercicio de la justicia; Sistema Integrado de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); Programa integral de seguridad y protección para comunidades y organizaciones; mecanismo nacional de supervisión e inspección de servicios de vigilancia privada; y, medidas de prevención y lucha contra la corrupción.
- Programa de desminado y limpieza de los territorios afectados por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), con la contribución de las FARC por diferentes medios.

#### Principales avances

- El Mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación fue efectivo en su labor de mantenimiento y monitoreo del protocolo del cese al fuego y dejación de armas. Durante los ocho meses y medio de duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), no se rompió el cese al fuego bilateral. Este mecanismo es un ejemplo a nivel mundial pues es la primera vez que, en un proceso de desarme de esta magnitud, se cuenta con un mecanismo tripartito de esta naturaleza.
- El proceso de dejación de armas se realizó de una forma organizada, coordinado siempre por el MMV. La Misión de la ONU recogió un total de 8.994 armas y destruyó las armas y los explosivos de 750 caletas, dejando un buen promedio en la relación arma-combatiente. Este proceso ha continuado en manos del Gobierno Nacional. Hay un remanente de 52

<sup>121</sup> El Capítulo Étnico cuenta con dos medidas relacionadas, el programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos y la estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto. Ambas medidas se discuten más adelante en la sección del enfoque transversal étnico.

caletas de las más de 1.100 reportadas inicialmente<sup>122</sup>.

- Avances significativos para el alistamiento a la reincorporación económica y social a través de las medidas preparatorias para la reincorporación desarrolladas en las ZVTN y PTN, la estrategia de reincorporación temprana implementada en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), y la puesta en marcha de ECOMUN.
- El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) ha sesionado más de 90 veces. En ese tiempo, ha diseñado el programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida”, la estrategia de reincorporación temprana, la construcción del CONPES 3931 - Política Nacional para la Reincorporación<sup>123</sup> - y ha creado 25 Consejos Territoriales de Reincorporación, los cuales han tenido más de 300 sesiones<sup>124</sup>.
- Avances en las medidas de reincorporación política, permitieron tener los seis (6) voceros de las FARC en el Congreso para los debates relacionados con el Acuerdo, la constitución y expedición de la personería jurídica del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), así como, la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2017 que garantiza 10 curules para el partido FARC.
- Fortalecimiento de la Acción Integral contra las Minas Antipersonal en Colombia, a través del robustecimiento operacional y la reducción de municipios con sospecha de minas antipersonal. Creación, acreditación y capacitación técnica de Humanicemos DH, así como la asignación de tres zonas para el desminado en Montañita, Caquetá<sup>125</sup>.
- Reincorporación socio-económica
  - A pesar de que en los últimos meses el CNR ha avanzado significativamente en la aprobación de 21 proyectos productivos colectivos que involucran los 8 millones de pesos de apoyo por excombatiente estipulados en el Acuerdo, aun la gran mayoría está pendiente de desembolso para empezar su ejecución<sup>126</sup>.

## Principales dificultades

<sup>122</sup> Funcionarios (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 12 de febrero de 2019.

<sup>123</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC- EP”, (Documento CONPES 3931, Bogotá, junio 22 de 2018).

<sup>124</sup> Funcionarios (Agencia para la Reincorporación y la Normalización) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 20 de febrero de 2019.

<sup>125</sup> Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Acta Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario” (Bogotá, 16 de agosto, 2018), <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/180816-Acta-052.pdf>

<sup>126</sup> Funcionarios (Agencia para la Reincorporación y la Normalización) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 20 de febrero de 2019.

- Es necesario lograr una mayor articulación entre el CNR, las mesas departamentales para la reincorporación (formales e informales) y los Consejos Territoriales de Reincorporación, con el fin de que las acciones alrededor de la reincorporación sean más efectivas.
- La mayoría de los proyectos de reincorporación tienen una vocación agrícola y requieren tierra. A la fecha solo se ha adquirido un predio para este fin. Esta sigue siendo una de las necesidades más urgentes de las personas en proceso de reincorporación.
- ECOMUN está creada, pero hasta el momento no es funcional, no tienen una gerencia clara, recursos, ni un plan estratégico. Esto representa un reto importante, más aún cuando esta debe articular el trabajo de las más de 100 cooperativas que se han conformado en los territorios<sup>127</sup>.
- A pesar del gran número de cooperativas conformadas solo alrededor de 25 cumplen con todos los requisitos legales. El proceso de apertura de la cuenta bancaria y el certificado de la Superintendencia de Economía Solidaria, son los principales cuellos de botella en el proceso de legalización<sup>128</sup>.
- En gran parte de los procesos y actividades de reincorporación es notable la falta de aplicación del enfoque de género y étnico. Todavía no se tiene una ruta clara para asegurar la correcta implementación de estos enfoques. La falta de información debidamente desagregada dificulta tanto el diseño de medidas específicas como el seguimiento de las mismas.
- Es importante definir la situación jurídica de los ETCR, pues la gran mayoría están en terrenos arrendados y otros en terrenos colectivos, más aún cuando por decreto tienen vigencia hasta agosto de 2019.
- Uno de los principales retos es la nueva geografía de la reincorporación que incluye, además de los ETCR, nuevos puntos y zonas aledañas de agrupamiento de excombatientes, así como focos urbanos con población excombatiente. Dicha dispersión geográfica debe ser atendida con una oferta socio-económica y de garantías de seguridad y jurídica, asegurando que las diferentes autoridades competentes estén articuladas<sup>129</sup>.
- La incorporación del enfoque de género y de ciclo de vida en la oferta social de la población en los ETCR y en los nuevos puntos de

<sup>127</sup> Miembros (Equipo Técnico, Consejo Nacional de Reincorporación) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de febrero de 2019.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Misión de Observación Electoral, “Informe de la reincorporación política de las FARC-EP” (Bogotá, noviembre de 2018), 63-65.

agrupamiento, que incluyan facilidades para la participación de la mujer en todas las actividades, procesos de reunificación familiar con apoyo psicosocial, y oferta integral para menores de edad que no son población en proceso de reincorporación.

- Reincorporación política
  - En la pasada contienda electoral, el partido FARC presentó dificultades en lo que se refiere a los trámites de financiación y legalización, y estigmatización. Es necesario abordar estas dificultades de cara a las elecciones locales de 2019<sup>130</sup>.
- Reincorporación de menores
  - El programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida” ha tenido varias dificultades en lo que se refiere a la articulación interinstitucional entre las entidades responsables de su implementación (Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, ICBF, UARIV y ARN). Incluso algunas organizaciones como la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) reclama que es necesaria una ley o un decreto que formalice la creación del programa y lo dote de recursos<sup>131</sup>. Si bien el programa enuncia la incorporación del enfoque étnico, no hay evidencia de la materialización de las medidas diferenciales ni una participación de los representantes de las comunidades étnicas en su diseño e implementación<sup>132</sup>.
- Acción integral contra minas antipersonal
  - La situación de inseguridad en algunos territorios ha limitado el acceso humanitario. La falta de garantías de seguridad en desminado, incluyendo ataques y amenazas contra sus operadores, ha causado la suspensión temporal de este tipo de intervenciones en algunas regiones. Se pone en riesgo el cumplimiento del Convenio de Ottawa y la meta de un país libre de MAP y MUSE para el 2021.
  - No hay una ruta acordada para la concertación de la intervención en territorios colectivos ni avances sustantivos en el desminado priorizado en el Capítulo Étnico.
  - No hay claridad frente al proceso de articulación entre la

<sup>130</sup> *Ibíd.*

<sup>131</sup> Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia – COALICO, “II CONFERENCIA TEMÁTICA: Los derechos de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, uno de los Desafíos de la Paz en Colombia”, (Bogotá, noviembre de 2017).

<sup>132</sup> Gobierno de Colombia, “Lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) para el programa integral especial de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP”, 5 de febrero de 2018, <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180309-lineamientos-reclutamiento.pdf>

Principales temas  
pendientes

reincorporación en el marco del desminado humanitario, y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

- Reportes de siembra de minas antipersonales en zonas de disputa y cultivos de uso ilícito. En 2018, por primera vez desde 2006, se reporta un aumento significativo del número de víctimas, con sobre-representación de víctimas civiles, especialmente de la población étnica<sup>133</sup>.

- Reincorporación socio-económica

- Terminar de aprobar en el CNR los proyectos productivos y ponerlos en marcha lo más pronto posible, sin desconocer los estudios necesarios que garanticen su viabilidad y sostenibilidad.
- Acelerar la aprobación de los proyectos productivos individuales y su potencial articulación a las dinámicas de las cooperativas y proyectos colectivos.
- Dar mayor asistencia técnica a ECOMUN y las cooperativas constituidas en los ETCR, con el fin de que puedan tener una gerencia y planificación estratégica clara, así como terminar de legalizar las cooperativas conformadas en los territorios.
- Definir y poner en marcha el sistema especial de atención para las enfermedades graves de alto costo y la rehabilitación de las lesiones derivadas del conflicto más aun cuando esta población asciende a 300 personas<sup>134</sup>.
- Definir la ruta de educación superior para las personas en proceso de reincorporación.
- Implementar programas que faciliten la reincorporación de mujeres y sus hijos y concertar el programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos.

<sup>133</sup> Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Víctimas de minas antipersonal por año de en Colombia. Información actualizada al 31 de enero, 2019”, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, 21 de febrero 2019, [http://www.accioncontraminas.gov.co/Prensa/PublishingImages/FULL%20Info\\_Vic-03.jpg](http://www.accioncontraminas.gov.co/Prensa/PublishingImages/FULL%20Info_Vic-03.jpg)

<sup>134</sup> Miembros (Equipo Técnico, Consejo Nacional de Reincorporación) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de febrero de 2019.

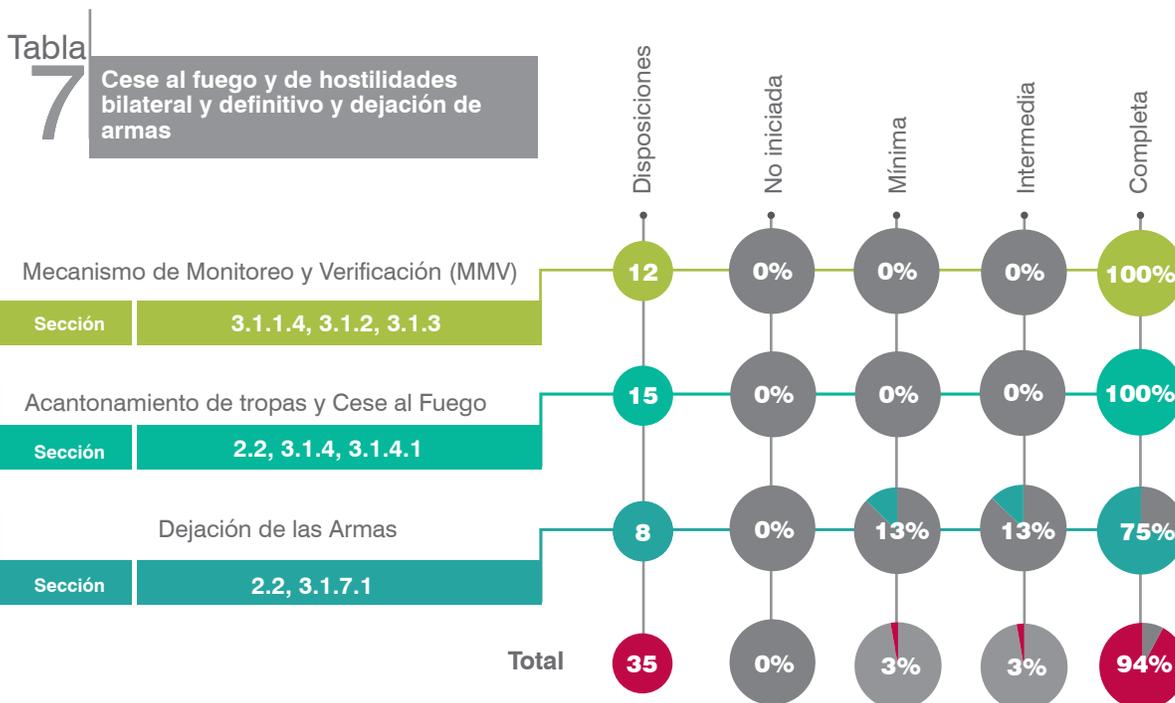
- Reincorporación jurídica
  - Terminar las 214 acreditaciones pendientes de miembros de las FARC<sup>135</sup>.
  - Definir cómo se articulará la reincorporación, en el marco del desminado humanitario, con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).
- Reincorporación política
  - Desarrollar y agilizar un plan preventivo de medidas de seguridad y protección para los miembros del nuevo partido político FARC con el fin de que puedan ejercer efectivamente su derecho a la participación política en las próximas elecciones. Es importante que se prioricen las medidas inmateriales de no estigmatización y la de los trámites exigidos al nuevo partido<sup>136</sup>.
- Reincorporación de menores
  - Es primordial avanzar en los ajustes normativos y procedimentales que les permita a las instituciones involucradas en la implementación del programa de reincorporación de menores, cambiar sus procedimientos de atención para implementar el programa de manera adecuada, garantizando el goce efectivo de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- Dejación de armas
  - Terminar la construcción de los 2 monumentos pendientes de ser construidos con las armas destruidas.

---

<sup>135</sup> Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)” (Bogotá, noviembre de 2018), 12, <https://www.cinep.org.co/images/csivi/4to-informe-Trimestral-Secretara-Tcnica-V4.pdf>

<sup>136</sup> Misión de Observación Electoral, “Informe de la reincorporación política de las FARC-EP” (Bogotá, noviembre de 2018), 63-65.

## Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación



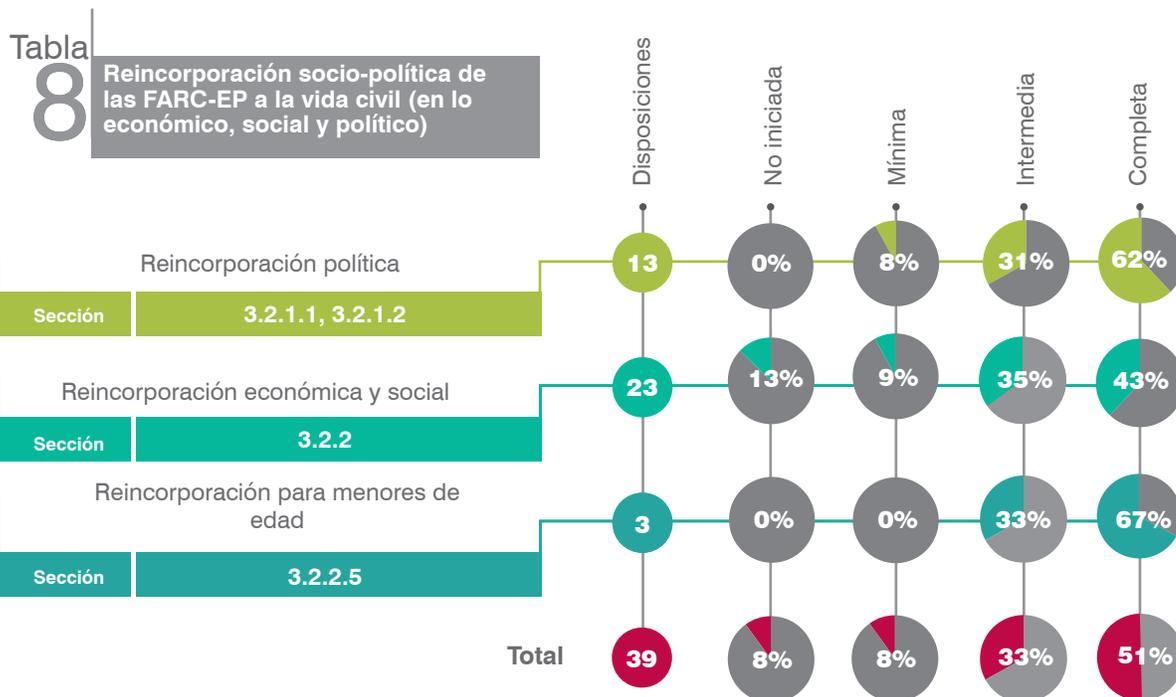
El subtema sobre el **Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV)** contiene 12 disposiciones que han sido implementadas completamente. Esto refleja el trabajo efectivo de la Misión de las Naciones Unidas desde septiembre de 2016 hasta septiembre de 2017 y el compromiso del Gobierno Nacional y las FARC en el proceso de acantonamiento, cese al fuego y dejación de armas.

El subtema sobre el proceso de **acantonamiento de tropas y cese al fuego** contiene un total de 15 disposiciones, de las cuales todas se han implementado por completo.

Se logró implementación completa en el establecimiento de las 26 zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN). Un total de 9.190 excombatientes llegaron a las zonas en dos fases para llevar a cabo los procesos de certificación y acreditación.

El subtema sobre el proceso de **dejación de armas** contiene ocho disposiciones de las cuales seis se han implementado completamente. Este proceso en Colombia fue más completo y rápido que en la mayoría de los otros acuerdos de paz, lo que demuestra un alto nivel de compromiso de las FARC-EP con el proceso de paz. La proporción de armas entregadas por combatientes fue mayor que en cualquier otro proceso de desarme

post guerra civil posterior a 1989<sup>137</sup>. Este proceso de desmantelamiento y remoción de armas en Colombia fue ejemplar en comparación con otros procesos de paz en el mundo.



El subtema sobre **reincorporación política** registra avances significativos en su implementación. De las 13 disposiciones en este subtema, ocho han sido implementadas completamente y cinco están en curso.

Los niveles de implementación completa reflejan la participación de voceros de las FARC en el Congreso en lo relativo al trámite de legislación relacionada con la implementación del Acuerdo, la creación del nuevo partido FARC, la creación del centro de pensamiento y las cinco curules en Cámara y cinco en el Senado para el nuevo partido por dos periodos electorales<sup>138</sup>; curules que ya han sido ocupadas por representantes del partido político FARC<sup>139</sup>. Por su parte, los niveles de implementación inicial e intermedia, se refieren a la financiación del partido FARC para su participación y campaña para las elecciones al Congreso de 2018. Así

<sup>137</sup> Cálculo realizado por la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc, a partir del “Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia”, (S/2017/1117, New York, septiembre 2017), <http://www.un.org/es/sc/documents/sgreports/2017.shtml>

<sup>138</sup> Acto Legislativo No. 03 de 2017, “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, mayo 23 de 2017.

<sup>139</sup> “FARC llega al Congreso de Colombia por primera vez en la historia: ¿quiénes ocuparán sus 10 curules?”, *CMN*, 19 de julio de 2018, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/07/19/farc-congreso-posesion-curules-nombres-colombia-integrantes/>

mismo, el Gobierno ha aportado financiación al centro de pensamiento y se han asignado espacios institucionales de divulgación política a los partidos con personería jurídica, incluido el partido FARC, en los servicios de televisión del Estado.

El subtema sobre **reincorporación económica y social** contiene un total de 23 disposiciones de las cuales 10 se han implementado completamente, ocho se encuentran en la categoría de implementación intermedia, dos están en un nivel mínimo de implementación, y tres no han iniciado implementación.

Los niveles de implementación completa reflejan la creación de la institucionalidad para la reincorporación (Consejo Nacional de Reincorporación, Consejos Territoriales de Reincorporación y ECOMUN), la entrega de la lista de miembros de las FARC-EP, la aplicación del censo de excombatientes y la implementación de la estrategia de reincorporación temprana.

Los niveles de implementación inicial e intermedia se refieren al proceso de acreditación, los pagos de normalización y renta básica, la asignación de pagos mensuales, la creación de cooperativas en el marco de ECOMUN, la aprobación de los proyectos productivos por parte del CNR y la construcción e inicio de implementación del CONPES 3931 de 2018- Política Nacional para la Reincorporación de las FARC- EP.

Por su parte, no se observan avances de implementación en los compromisos relacionados con la creación del sistema de atención en salud para enfermedades graves de alto costo, y para la rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto armado.

El subtema sobre **reincorporación para menores de edad** tiene tres disposiciones, de las cuales una está en un estado de implementación intermedia, y dos se han implementado por completo.

Los niveles de implementación completa están relacionados con la salida de los menores, su arribo a los Lugares Transitorios de Acogida (LTA) y la creación del programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida”<sup>140</sup>.

A pesar de la creación del programa, aún no se han realizado los ajustes institucionales necesarios para que las entidades responsables de la

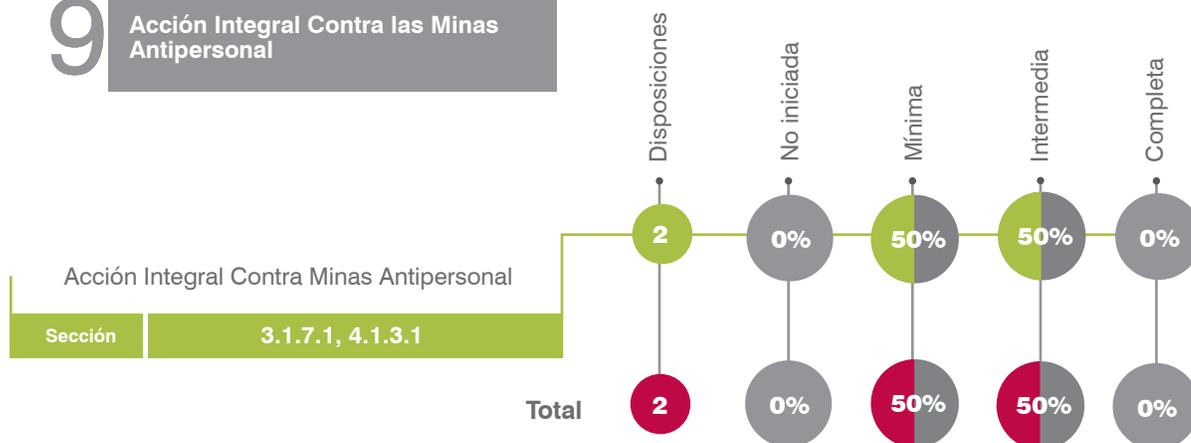
---

<sup>140</sup> El documento general que orienta la implementación del Programa “Un Camino Diferencial de Vida” fue aprobado por el CNR en el mes de febrero de 2017 y tuvo algunos ajustes adicionales en el mes de mayo de 2018. Gobierno de Colombia, “Lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) para el programa integral especial de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP”, 5 de febrero de 2018, <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180309-lineamientos-reclutamiento.pdf>

implementación del mismo (Alta Consejería para los DDHH, ICBF, UARIV y ARN), logren ajustar procesos internos para su efectiva implementación. Adicionalmente, en la práctica se observa una carencia en la articulación entre dichas instituciones y la implementación efectiva del enfoque étnico y de ciclo de vida.

Tabla  
9

Acción Integral Contra las Minas Antipersonal



El subtema sobre la **acción integral contra minas antipersonal** contiene dos disposiciones, una de las cuales se ha iniciado y la otra ha alcanzado un nivel intermedio de implementación.

El nivel de implementación intermedia se refiere a la contribución de las FARC-EP a la limpieza y descontaminación del territorio. En agosto de 2018 se renovó la acreditación de Humanicemos DH (la Organización Civil de Desminado Humanitario -OCDH- propia de las FARC) y 187 excombatientes han sido contratados y se encuentran en formación profesional con apoyo de OCDH internacionales, como The Halo Trust y Ayuda Popular Noruega (APN) y la Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM)<sup>141</sup>. Actualmente cuentan con tres zonas asignadas para el desminado en Montañita, Caquetá<sup>142</sup>. Adicionalmente, con base a información suministrada por excombatientes de las FARC-EP, se han realizado dos ejercicios de desminado de emergencia conjunto en Rio Grande, Mandarininos y Apartado en Antioquia y en Tierra Alta, Córdoba<sup>143</sup>.

<sup>141</sup> Marcela Moreno (Directora de la Corporación Humanicemos DH) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 3 de octubre de 2018.

<sup>142</sup> Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, "Acta Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario" (Bogotá, 16 de agosto de 2018) <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/180816-Acta-052.pdf>

<sup>143</sup> Funcionarios (Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 14 de febrero de 2018; Marcela Moreno (Directora de la Corporación Humanicemos DH) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 3 de octubre de 2018 y el 14 de marzo, 2018.

El nivel de implementación mínima se refiere al programa de desminado y limpieza de los territorios afectadas por MAP y MUSE, el cual muestra avances importantes, pero aún lejos de la meta. A enero 31 de 2019, había 5.692 desminadores certificados en comparación con los 1.300 en junio de 2016. No obstante, esta cifra se ha mantenido constante por casi un año, reflejando un estancamiento en el ritmo del fortalecimiento operacional<sup>144</sup>. Desde la segunda mitad de 2016 hasta junio de 2018, se han declarado libres de sospecha de minas aproximadamente 5.4 millones de mts<sup>2</sup> principalmente por validación de información<sup>145</sup>. Actualmente se reporta los avances con base a una estimación de 52 millones de mts<sup>2</sup> contaminadas, sin ajustar por nuevas zonas afectadas por la resiembra. Para alcanzar el objetivo de declarar Colombia libre de MAP y MUSE para 2021, se requieren esfuerzos adicionales como mejorar la base de datos y realizar un estudio de línea base consistente con los estándares internacionales que permita una gestión más eficiente y un seguimiento más confiable de las operaciones de desminado<sup>146</sup>. Varios operadores civiles han alertado sobre el cierre de los corredores humanitarios<sup>147</sup> y, en algunas ocasiones, han tenido que suspender operaciones por ataques y amenazas contra el personal en terreno<sup>148</sup>. La situación de inseguridad en el territorio también limita las posibilidades para avanzar en el desminado contemplado en el Acuerdo, como por ejemplo en el territorio Awá, en Nariño<sup>149</sup>.

<sup>144</sup> Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, "Avances en la liberación de tierras en Colombia. Información actualizada al 31 de enero, 2019", *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia*, 21 de febrero 2019, [http://www.accioncontraminas.gov.co/Prensa/PublishingImages/FULL%20Info\\_DH-02.jpg](http://www.accioncontraminas.gov.co/Prensa/PublishingImages/FULL%20Info_DH-02.jpg)

<sup>145</sup> *Ibíd.*; Funcionarios (Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 14 de febrero de 2018.

<sup>146</sup> International Campaign to Ban Landmines – Cluster Munition Coalition, "Landmine Monitor 2018", (Ginebra, noviembre 2018). [http://www.the-monitor.org/media/2918780/Landmine-Monitor-2018\\_final.pdf](http://www.the-monitor.org/media/2918780/Landmine-Monitor-2018_final.pdf); Mine Action Review, "Clearing the Mines 2018", (1 de octubre, 2018), [http://www.mineactionreview.org/assets/downloads/NPA\\_Clearing\\_the\\_Mines\\_2018\\_Web.pdf](http://www.mineactionreview.org/assets/downloads/NPA_Clearing_the_Mines_2018_Web.pdf); Instituto Kroc, "Conclusiones de la mesa de trabajo sobre desminado humanitario" (Mesa de Trabajo sobre desminado humanitario organizada por el Instituto Kroc, 3 de octubre, 2018).

<sup>147</sup> *Ibíd.*

<sup>148</sup> "Nuevo ataque a organizaciones internacionales de desminado en el Meta", *El Tiempo*, 18 de febrero, 2019. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/ataque-a-agencia-de-cooperacion-que-hace-labores-de-desminado-en-el-meta-328280>; "Misión noruega de desminado abandona Mesetas, Meta, tras quema de vehículo", *RCN Radio*, 9 de junio, 2017. <https://www.rcnradio.com/colombia/llanos/mision-noruega-de-desminado-abandona-mesetas-meta-tras-quema-de-vehiculo>

<sup>149</sup> Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, "Por las reiteradas amenazas en contra del Pueblo Awá - UNIPA, alertamos la grave situación por la que actualmente atraviesan", 30 de junio 2018, <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2433-por-las-reiteradas-amenazas-en-contra-del-pueblo-awa-unipa-alertamos-la-grave-situacion-por-la-que-actualmente-atraviesan>

En 2018, por primera vez desde el 2006, se reportó un aumento significativo en el número de víctimas de minas antipersonal en Colombia, lo que sugiere la resiembra de minas antipersonales<sup>150</sup>. En 2018, hubo 176 víctimas de este artefacto en comparación con 57 en 2017<sup>151</sup>.

Es necesario que el Gobierno continúe promoviendo el apoyo financiero de la cooperación internacional para las acciones de desminado y que se garanticen fondos para continuar con los procesos hasta ahora adelantados<sup>152</sup>. Según las principales OCDH operando en Colombia, la comunidad internacional ha mostrado gran interés en financiar el desminado directamente relacionado con el proceso de paz con FARC, por lo tanto, es recomendable promover acciones integrales. Así mismo, es importante definir la articulación entre la reincorporación en el marco del desminado humanitario y la JEP, particularmente en relación con la reparación a las víctimas.

---

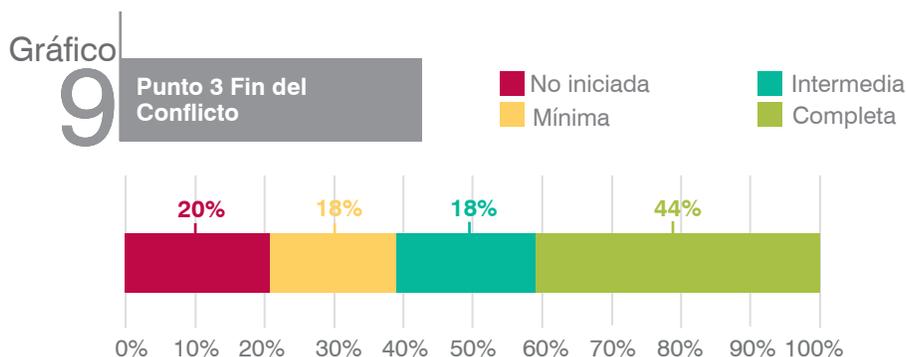
<sup>150</sup> International Campaign to Ban Landmines – Cluster Munition Coalition, “Landmine Monitor 2018”, (Ginebra, noviembre 2018), [http://www.the-monitor.org/media/2918780/Landmine-Monitor-2018\\_final.pdf](http://www.the-monitor.org/media/2918780/Landmine-Monitor-2018_final.pdf)

<sup>151</sup> Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, “Víctimas de minas antipersonal por año en Colombia. Información actualizada al 31 de enero, 2019” *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia*, [http://www.accioncontraminas.gov.co/Prensa/PublishingImages/FULL%20Info\\_Vic-03.jpg](http://www.accioncontraminas.gov.co/Prensa/PublishingImages/FULL%20Info_Vic-03.jpg)

<sup>152</sup> En 2017 se duplicaron los fondos para el desminado humanitario en Colombia, comparado con 2016. “Colombia. Support for Mine Action”, *Landmine and Cluster Munition Monitor*, 16 de noviembre de 2018, <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2018/colombia/support-for-mine-action.aspx>

## Evaluación del Punto 3

Esta gráfica muestra los niveles agregados de implementación de los 140 compromisos en el punto 3 desde diciembre de 2016. Los compromisos que han logrado un nivel mínimo de implementación están representados por el área en amarillo. Los compromisos que han alcanzado un nivel intermedio de implementación están representados por el área aguamarina y aquellos que han sido implementados completamente por el área en verde. El área rojo representa los compromisos que no han iniciado implementación.



De los seis puntos del Acuerdo Final, el punto 3 cuenta con el segundo porcentaje más alto de cumplimiento con un 80% de compromisos en procesos de implementación de los cuales el 44% se han implementado completamente. Esto niveles altos de implementación reflejan algunas de las principales áreas de progreso en materia de implementación de lo acordado en La Habana: el fin del conflicto armado con las FARC-EP y su transición de grupo guerrillero a partido político. La dejación de armas, la desmovilización de las tropas guerrilleras y el proceso de reincorporación inicial son fases clave para ponerle fin a la guerra. Sin embargo, el proceso de reincorporación a la vida civil es un proceso de largo plazo que, en últimas, busca evitar el retorno a la guerra asegurando la seguridad física, jurídica y económica de quienes dejaron las armas. Lograr un proceso de reincorporación sostenible puede tardar años.

A dos años de iniciado el proceso de implementación, la reincorporación política de las FARC muestra algunos avances positivos. No obstante, la situación de seguridad de los excombatientes en algunos territorios, y las demoras sustanciales en el proceso de implementación de los compromisos relativos a la reincorporación económica y social de las FARC, ponen al proceso de reincorporación en riesgo.

## Reincorporación política de las FARC-EP

Como resultado de los tres Consejos Nacionales de los Comunes de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) que se han llevado a cabo, el partido estableció una agenda de trabajo, priorizando la implementación del proceso de reincorporación, las garantías de seguridad para excombatientes, la participación política del partido en las elecciones regionales de 2019, y la creación del Departamento Nacional de Educación y Formación Política<sup>153</sup>. Así mismo, con el apoyo de ONU Mujeres y la Embajada de Suecia, el componente FARC del Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR) está liderando el proyecto “Escuela María Cano” que consiste en la formación de liderazgos comunitarios, así como de incidencia política y social para mujeres excombatientes. De esta iniciativa se han beneficiado 73 personas en siete ETCR en Antioquia y Cauca, departamentos en los que inició la primera fase de implementación.<sup>154</sup>

Aunque el nuevo partido tuvo muchos inconvenientes para acceder a los recursos prometidos en el Acuerdo para su funcionamiento y obtuvo menos del 1% de los votos en las elecciones legislativa, el 2018 marcó el comienzo de la vida política legal de las FARC<sup>155</sup>. El partido FARC presentó 23 candidatos al Senado, de los cuales, siete eran mujeres lo que representa un 30.4%. Así mismo, presentaron cinco listas para la Cámara en Bogotá, Antioquia, Valle de Cauca, Atlántico y Santander con un total de 52 candidatos entre ellos 20 mujeres (38.4%). El partido FARC cumplió con el mínimo de un 30% de mujeres candidatas. Sin embargo, entre los candidatos que ocupan las 10 curules hay solo dos mujeres, Victoria Sandino y Sandra Ramírez en Senado, y ninguna mujer en la Cámara de Representantes<sup>156</sup>.

A pesar de estos avances iniciales, es necesario tener en cuenta que, desde la firma del Acuerdo, más de 81 exintegrantes de las FARC-EP<sup>157</sup> han sido asesinados y, a pesar de los avances normativos y

<sup>153</sup> Equipos (Mesa Técnica Unidad Nacional de Protección y Subdirección Especializada Unidad Nacional de Protección) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 21 de enero de 2019.

<sup>154</sup> Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)” (Bogotá, noviembre de 2018).

<sup>155</sup> “¿En qué quedó la implementación del Acuerdo de Paz y qué esperar para 2019?”, *El Espectador*, 03 de enero de 2019, <https://colombia2020.elespectador.com/pais/en-que-queda-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-y-que-esperar-para-2019>

<sup>156</sup> Instituto Kroc, ONU Mujeres, Federación Democrática Internacional de Mujeres y Suecia, “Informe Especial del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final” (Informe Especial, octubre de 2018), 40.

<sup>157</sup> Consejo Nacional de Reincorporación – componente FARC, Segundo Encuentro de ETCR y NPR, 6 de diciembre de 2018.

de arquitectura institucional en materia de garantías de seguridad y protección, la mayoría de los compromisos dispuestos para el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) del punto 2 del Acuerdo, presentan un retraso significativo particularmente en lo que se refiere al despliegue territorial de los mismos. El 2019 es un año de elecciones locales por lo que es indispensable acelerar la implementación de las medidas de seguridad y protección para los miembros, candidatos y sedes del partido político FARC, así como la plena garantía de los demás derechos políticos y compromisos adquiridos en el Acuerdo, esto con el fin de que puedan ejercer efectivamente su derecho a la participación política. De lo contrario, se puede dar un efecto de cascada negativo que afecte significativamente al proceso de reincorporación política, más aún cuando los compromisos del punto 2 del Acuerdo como la reforma política, el Pacto Político, los derechos y garantías para la oposición política, las garantías para la movilización y protesta social y las circunscripciones transitorias especiales de paz, muestran retrasos importantes. Estos retrasos dificultan y ponen en riesgo la apertura política y la transición al debate político sin armas con garantías de oposición, tal como lo busca el espíritu del Acuerdo.

De acuerdo con la experiencia comparada, el tamaño del grupo insurgente y el nivel de apoyo popular que éste tenía al terminar el conflicto, son variables más útiles que las institucionales para explicar el desempeño electoral de los grupos armados como partidos políticos en Centroamérica. Las cifras muestran que, a lo largo del tiempo, la mayoría de estos partidos en la región han perdido su influencia. “Su éxito en el mediano y largo plazo está relacionado con sus habilidades de explotar el personal y las habilidades adquiridas durante el periodo de insurgencia mientras que al mismo tiempo expanden su base electoral para incluir a aquellos que no estuvieron involucrados en aquella lucha”<sup>158</sup>.

Por ejemplo, en El Salvador, el partido político creados por los excombatientes ganó algunos escaños locales en las elecciones que se llevaron a cabo después de la firma del Acuerdo y actualmente el Presidente pertenece a su partido. En Sudáfrica, el Congreso Nacional Africano (ANC) ha mantenido más del 60% de los escaños en el parlamento desde 1994 y ha ganado todas las elecciones presidenciales desde ese año<sup>159</sup>. En Mozambique, los excombatientes ganaron

<sup>158</sup> Allison, Michael E. “The transition from armed opposition to electoral opposition in Central America.” *Latin American Politics and Society* 48, no. 4 (2006): 160.

<sup>159</sup> Electoral Commission of South Africa, “National and Provincial Election Results” (17 de enero de 2019), <http://www.elections.org.za/content/Elections/National-and-provincial-elections-results/>

aproximadamente el 30% de los escaños en todas las elecciones que se han realizado luego de la firma del Acuerdo<sup>160</sup>.

En Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) obtuvo el 63% de los votos en las primeras elecciones presidenciales luego de la firma del Acuerdo de Paz y el 62% en las elecciones legislativas. En Guatemala, la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (UNGRD) obtuvo el 12% en las elecciones presidenciales como parte de la coalición Alianza Nueva Nación (ANN) y 11% en las elecciones legislativas de 1999. El Partido de Unificación Democrática (UD) de Honduras fue el menos exitoso de todos, pues alcanzó únicamente 1% en las elecciones presidenciales y legislativas de 1997<sup>161</sup>.

Varios factores explican el desempeño de los partidos políticos formados por grupos insurgentes en el post-acuerdo. Entre los factores importantes se encuentran su base de apoyo, si suministraban servicios y bienes públicos durante el conflicto o si extraían recursos de la población civil. Otro factor a considerar es la volatilidad del sistema de partidos, y los países de América Latina tienen niveles bastante altos.

### Reincorporación económica y social de las FARC - EP

En lo que se refiere al proceso de reincorporación económica y social de las FARC, la expedición del CONPES 3931 sobre la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC – EP constituye un avance importante. Por un lado, cumple con lo establecido en el Acuerdo en cuanto a desarrollar un programa de reincorporación. Por el otro lado, establece una ruta con medidas concretas para la reincorporación económica y social incluyendo medidas para los derechos

<sup>160</sup> Giovanni M. Carbone, “Continuidade na renovação? Ten years of multiparty politics in Mozambique: roots, evolution and stabilisation of the Frelimo–Renamo party system”. *The Journal of Modern African Studies* 43, no. 3 (2005): 419. En Mozambique, de acuerdo con Carbone (2005), el Acuerdo General de Paz de 1992 marcó el inicio de un proceso de cambio democrático en el país, que en general puede ser calificado como exitoso. Las primeras elecciones pluralistas se llevaron a cabo en 1994 y “establecieron un sistema formalmente competitivo, que abrió la arena política a las guerrillas de la Resistencia Nacional Mogambicana (Renamo).” Ese año en las elecciones presidenciales, el candidato de la Renamo, Dhlakama, obtuvo 33.7% de los votos y en las siguientes dos elecciones ha obtenido más del 30% (47,7% en 1999 y 31,7% en 2014). En las tres elecciones parlamentarias que se han llevado a cabo después de la firma del Acuerdo, en promedio, Renamo ha obtenido el 35% de los votos. Aunque después de una década el Partido no ha tenido un candidato presidencial, su desempeño electoral ha sido exitoso, comparado con el intento fallido del Frente Revolucionario Unido (RUF) en Sierra Leona de transformarse en un partido político. En las elecciones después de la firma del Acuerdo en 2002 obtuvo únicamente el 1,7% de los votos y no logró ganar ningún escaño.

<sup>161</sup> Allison, Michael E. “The transition from armed opposition to electoral opposition in Central America”. *Latin American Politics and Society* 48, no. 4 (2006): 137-162.

de las mujeres excombatientes<sup>162</sup> y reitera el compromiso de la formulación participativa de instrumentos normativos para el programa especial de armonización para la reincorporación de personas que optan regresar a sus territorios ancestrales. No obstante, aún no se observan avances materiales sustantivos en la implementación de estas medidas<sup>163</sup>. Esta política supone un gran desafío institucional pues involucra a 19 entidades del orden nacional en la ejecución de 97 acciones y requiere recursos importantes para implementarlas. Se estima que la implementación de la política asciende a 265.270 millones de pesos que deben ser aportados por las entidades responsables de la implementación. Si bien el primer eje estratégico del CONPES “Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias”, define cómo se llevará a cabo la coordinación para su implementación, es importante acelerar este proceso teniendo en cuenta que la expedición de este CONPES tardó un año y medio tras la firma del Acuerdo y que, de acuerdo al mismo, 46 de estas acciones deberían haber iniciado durante el segundo semestre de 2018<sup>164</sup>.

Adicional al retraso de la expedición del CONPES 3931, durante los primeros dos años de implementación, el proceso de reincorporación también ha enfrentado otras dificultades como el proceso dispendioso y lento de aprobación de los proyectos productivos en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). Aunque los proyectos productivos no son la única opción para viabilizar el proceso de reincorporación (algunos excombatientes han optado por integrar el cuerpo mixto de la Unidad Nacional de Protección (UNP), la organización civil de desminado humanitario Humanicemos DH, el centro de pensamiento o el partido político), sí constituyen la opción que más demandan los excombatientes. La Mesa Técnica de Género del CNR viene adelantando varias acciones para la implementación del enfoque de género en la reincorporación de las mujeres bajo la orientación del CONPES 3931, así como el apoyo técnico para la ejecución de los proyectos productivos y se han logrado avances en la determinación y priorización de los proyectos productivos dirigidos por mujeres<sup>165</sup>.

<sup>162</sup> El CONPES 3931 establece una ruta con 17 acciones en materia de género que aún no han sido implementadas, la Mesa Técnica de Género del CNR ha venido construyendo una propuesta de trabajo para lograr su efectiva implementación. Miembros (Equipo técnico, Consejo Nacional de Reincorporación) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de febrero de 2019.

<sup>163</sup> Funcionarios (Agencia para la Reincorporación y la Normalización) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 20 de febrero de 2019.

<sup>164</sup> Análisis equipo del Instituto Kroc basado en el Documento CONPES 3931. Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC- EP”, (Documento CONPES 3931, Bogotá, 22 de junio de 2018).

<sup>165</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General” (S/2018/874, 28 de septiembre de 2018), [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sg\\_report\\_on\\_colombia\\_spa.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_colombia_spa.pdf)

Es importante acelerar la aprobación y puesta en marcha de estos proyectos, así como resolver lo más pronto posible la disponibilidad de tierra para hacer viable su implementación. Un gran número de excombatientes en los ETCR y NPR dependen de los proyectos productivos para su sostenibilidad económica y la de sus familias.

Un patrón positivo que emana de los territorios frente a los retrasos en la aprobación y puesta en marcha de los proyectos socio-económicos es la capacidad y autogestión de los combatientes, en alianza con actores locales (Alcaldías, Universidades, ONG, fundaciones, gremios) y actores internacionales.

El Instituto Kroc ha evidenciado en los territorios el surgimiento de procesos de autogestión y articulación entre diferentes actores en pro de la reincorporación. Muestra de esta capacidad local de gestión y coordinación, que no espera a que el gobierno central resuelva sus necesidades, son los más de 80 proyectos productivos en los diferentes Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y Nuevos Puntos de Reincorporación (NPR). En estos proyectos confluyen recursos que aportan los y las excombatientes (mano de obra, esfuerzo, capital), las comunidades aledañas, algunos empresarios locales, la cooperación internacional, entidades territoriales y academia, entre otros<sup>166</sup>. Esta capacidad de autogestión territorial es ejemplo de la resiliencia del proceso de paz que ante las dificultades busca la manera de resolver, transformar y salir adelante. La mayoría de las iniciativas son de carácter agrícola lo que coincide con los resultados del Censo realizado por la Universidad Nacional que evidenció que la mayoría de los excombatientes son de origen rural<sup>167</sup>.

Por su parte, ECOMUN (Economías Solidarias del Común) se contempló en el Acuerdo Final como una organización de economía social y solidaria, la cual agruparía y coordinaría a varias cooperativas en los territorios con el propósito de formular e implementar los proyectos productivos. A pesar de la conformación de más de 100 cooperativas en los territorios solo alrededor de 25 cumplen con todos los requisitos legales<sup>168</sup>. Las

<sup>166</sup> Consejo Nacional de Reincorporación – componente FARC, Segundo Encuentro de ETCR y NPR (Melgar, Tolima, 6 de diciembre de 2018).

<sup>167</sup> Vale la pena destacar algunas iniciativas que son la excepción a la regla como la del ETCR de Miravalle, Caquetá que presta el servicio de rafting, y la del ETCR de Mesetas que se llama “Casa Verde” en la que los visitantes, durante su estadía, experimentan cómo vivían los antiguos guerrilleros de las FARC-EP (colchón de hojas, baño en caño, lavado de ropa en 20 minutos, jornadas de estudio, entrenamiento, incluidas trincheras, sin luz ni agua). Ver: “Así es Casa Verde, el proyecto turístico de las FARC en el Meta”, *El Tiempo*, 22 de febrero de 2018, <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/casa-verde-el-proyecto-turistico-de-las-farc-en-el-meta-185832>

<sup>168</sup> Miembros (Equipo técnico, Consejo Nacional de Reincorporación) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de febrero de 2019.

principales barreras para su legalización han sido la apertura de la cuenta en el Banco Agrario y el certificado de la Superintendencia de Economía Solidaria que las habilita para funcionar<sup>169</sup>. Sin embargo, hay otras dificultades estructurales pues ECOMUN como cooperativa de segundo grado, a la fecha no funciona como debería<sup>170</sup>. Sus miembros no se reúnen con regularidad, no cuentan con una gerencia clara, ni un plan estratégico para su sostenibilidad y crecimiento, lo que no le permite cumplir con su principal objetivo de apoyar a las cooperativas territoriales y coordinar los diferentes procesos. La asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento de ECOMUN es fundamental para garantizar el proceso de cooperativismo que se plantea como la base de todo el proceso de reincorporación económica colectiva. Sin asistencia, solo existirán cooperativas disgregadas por el territorio sin una apuesta común.

Si bien es de admirar la capacidad de autogestión de los territorios para seguir adelante con su proceso de reincorporación, es necesario que estos procesos se conecten entre ellos y no queden aislados. Para esto, los Consejos Territoriales de Reincorporación, las Mesas Departamentales y Regionales de Reincorporación (formales e informales) y el Consejo Nacional de Reincorporación, juegan un papel fundamental para articular estos procesos y ver posibles alianzas que los potencien, así como compartir lecciones aprendidas entre diferentes territorios. Es importante, fortalecer estas instancias en capacidades técnicas y financieras, que les permita construir un plan estratégico con el cual puedan cumplir con su papel de fortalecer el proceso de reincorporación que está naciendo desde los mismos territorios y lograr una mayor efectividad en sus acciones. Esto espacios de dialogo y toma de decisiones deben ir articulados en los mismos niveles con las cooperativas en el marco de ECOMUN pues se trata de un proceso integral y multidimensional.

En el informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia publicado en abril de 2018, se reitera que las iniciativas actuales de reincorporación que vienen desde el nivel central no cuentan con un enfoque de género, razón por la cual las mujeres excombatientes continúan generando sus propias iniciativas de proyectos productivos para su reincorporación económica y social<sup>171</sup>. Tampoco cuentan con enfoque étnico, a pesar de la sobrerrepresentación de personas afrocolombianas

<sup>169</sup> Consejo Nacional de Reincorporación – componente FARC, Segundo Encuentro de ETCR y NPR (Melgar, Tolima, 6 de diciembre de 2018).

<sup>170</sup> “Los organismos cooperativos de segundo grado, son los conformados, en principio, por las cooperativas de primer grado y otras personas jurídicas sin ánimo de lucro”. Superintendencia de la Economía Solidaria, “Cooperativas” (Concepto No.17765, 28 de mayo de 2004), 2.

<sup>171</sup> Instituto Kroc, ONU Mujeres, Federación Democrática Internacional de Mujeres y Suecia, “Informe Especial del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final” (Informe Especial, octubre de 2018).

e indígenas entre los excombatientes. Por iniciativa propia, las mujeres excombatientes en todos los ETCR han decidido auto organizarse a través de comités, asociaciones y colectivos, que impulsan y promueven el enfoque de género en los territorios. Así mismo, se destaca que en cada ETCR existe un punto focal de género que hace de interlocutor con la Comisión de Género a nivel nacional<sup>172</sup>.

En cuanto al proceso educativo, aunque el programa de alfabetización “Arando la Educación”, ha tenido importantes resultados con cientos de bachilleres graduados, es necesario definir la ruta de educación superior para que los excombatientes puedan continuar con su formación. Esto resulta aún más crítico teniendo en cuenta que en agosto de 2019 se comienzan a cumplir los 24 meses de renta básica para los primeros acreditados, y ésta solo podrá ser extendida a quienes puedan probar que han continuado en la ruta educativa<sup>173</sup>.

La oferta de reincorporación económica y social necesita llegar con la misma efectividad a todo el universo de excombatientes y no únicamente a quienes se encuentran en los ETCR. Para esto es necesario reconocer la nueva geografía de la reincorporación (23 Espacios Territoriales, 27 Nuevos Puntos de Reincorporación y 5 colectivos urbanos)<sup>174</sup> con el fin de poder garantizar el pleno acceso a toda la institucionalidad con estrategias en donde la institucionalidad llegue al individuo y no al contrario<sup>175</sup>. Por otro lado, a pesar de los esfuerzos que la ARN viene haciendo en conformar espacios de diálogo con las autoridades étnicas, los avances son pocos pues aún no hay claridad sobre cómo lograr incorporar el enfoque étnico en el proceso de reincorporación<sup>176</sup>.

Por su parte, el Programa ‘Un Camino Diferencial de Vida’, diseñado y elaborado por el CNR, plantea la reincorporación de menores a través de cuatro procesos: i) el de salida y acogida; ii) el de restablecimiento de derechos; iii) el de reparación integral y, iv) el de reincorporación e inclusión social. Si bien las 124 personas que hacen parte del programa han recibido la atención de las entidades encargadas en cada uno de los procesos, se han presentado algunas dificultades que no han permitido implementar el programa de acuerdo a su diseño. Entre estas es

<sup>172</sup> Miembros (Equipo técnico, Consejo Nacional de Reincorporación) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de febrero de 2019.

<sup>173</sup> *Ibíd.*

<sup>174</sup> *Ibíd.*

<sup>175</sup> Lo anterior se podría lograr con la creación de equipos móviles regionales, compuestos por funcionarios de varias instituciones y coordinados desde la ARN, que logren llegar hasta donde residen las personas en proceso de reincorporación.

<sup>176</sup> Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)” (Bogotá, noviembre de 2018), <https://www.cinep.org.co/images/csivi/4to-informe-Trimestral-Secretara-Tcnica-V4.pdf>

importante resaltar que, aunque se han realizado los ajustes normativos necesarios, en la práctica no se observa un accionar articulado entre la Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Consejo Nacional para la Reincorporación (CNR), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN); instituciones responsables de la implementación de este programa<sup>177</sup>. Varias de estas instituciones y funcionarios continúan aplicando las pautas anteriores de la ruta de desvinculación de menores<sup>178</sup>. El plan reconoce las necesidades particulares de niños, niñas y jóvenes que pertenecen a las comunidades étnicas, pero no hay evidencia de una implementación de lo enunciado, ni participación efectiva.

Adicionalmente, continúa siendo preocupante el número de casos en que los menores no han recibido apoyo suficiente para la subsistencia diaria y aún está pendiente un decreto para aclarar la respuesta del Gobierno a los adolescentes y los jóvenes que han decidido continuar su reincorporación al interior de los ETCR. Tampoco, se lograron avances en relación con las instalaciones de guardería para los hijos y las hijas de los antiguos miembros de las FARC-EP que viven en los ETCR, así como la falta de programas de inclusión social, como actividades de salud preventiva, educativas, recreativas y culturales<sup>179</sup>. Es fundamental garantizar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de manera integral por parte de todas las entidades del Estado.

Es necesario dinamizar la consolidación del proceso de reincorporación, particularmente en lo que se refiere a los aspectos socioeconómicos, jurídicos, políticos y de garantías de seguridad. Garantizar la integralidad de la reincorporación de todos los excombatientes en todas sus dimensiones contribuye a disminuir el riesgo de retorno a la violencia y, por tanto, incrementa las probabilidades de mayor implementación. La reincorporación a la vida civil debe ser un proceso de carácter integral que considere los intereses de las comunidades receptoras, las personas en proceso de reincorporación y sus familias, incluida las necesidades diferenciadas de las mujeres, jóvenes, adultos mayores y la diversidad cultural.

<sup>177</sup> Funcionarios (Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de julio de 2018.

<sup>178</sup> La Plataforma Colombiana por el Protagonismo de niños, niñas y jóvenes; las organizaciones del proyecto “Mi Buena Ventura es Protección en Paz”; el Programa Colombia de terre des hommes – Alemania y la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia – COALICO, “II CONFERENCIA TEMÁTICA: Los derechos de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, uno de los Desafíos de la Paz en Colombia”, (Bogotá, noviembre de 2017).

<sup>179</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General” (S/2018/874, 28 de septiembre de 2018), [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sg\\_report\\_on\\_colombia\\_spa.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_colombia_spa.pdf)

Por último, si bien las recientes objeciones presentadas por el Presidente Duque a la ley estatutaria de la JEP se realizan en el marco del ejercicio de sus facultades como jefe del Ejecutivo, estas pueden generar preocupación en los antiguos excombatientes por la incertidumbre jurídica que genera. Esta incertidumbre jurídica puede tener un impacto negativo en la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP que se acogieron al proceso bajo unas reglas de juego, y que hoy ven como estas podrían ser modificadas. Algunos análisis preliminares de prensa muestran la existencia de este riesgo<sup>180</sup>. De acuerdo con un estudio la Fundación Ideas para la Paz, un mayor nivel de confianza en el Estado reduce la probabilidad de reincidencia<sup>181</sup>. En este sentido, vale la pena recordar las consecuencias de la inestabilidad jurídica que caracterizó la implementación de la ley 975 de 2005, también conocida como Ley de Justicia y Paz, en el marco del proceso adelantado con las Autodefensas Unidas de Colombia, lo cual tuvo en un limbo jurídico por varios años a cerca de 20.000 excombatientes de las AUC<sup>182</sup>, retrasando los procesos de verdad, justicia y reparación<sup>183</sup>.

---

<sup>180</sup> “Las objeciones de Duque a la JEP tumban los ánimos de la Farc”, *La Silla Vacía – La Sur*, 14 de marzo de 2019, <https://lasillavacia.com/silla-sur/las-objeciones-de-duque-la-jep-tumban-los-animos-de-la-farc-70485>

<sup>181</sup> Fundación Ideas para la Paz, “Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia: Dimensión del fenómeno y factores de riesgo” (Informes FIP No. 22, junio de 2014), 54, <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53c8560f2376b.pdf>

<sup>182</sup> Ministerio de Justicia, “Justicia transicional en Colombia”, *Justicia transicional*, <http://www.justiciatransicional.gov.co/Justicia-Transicional/Justicia-transicional-en-Colombia> (consultado 15 de marzo de 2019).

<sup>183</sup> “Que tanto ha funcionado Justicia y Paz” *Revista Semana*, 15 de febrero de 2010, <https://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/que-tanto-ha-funcionado-justicia-paz/112945-3>

## Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales

Esta sección destaca la especial importancia de proveer garantías de seguridad para alcanzar y consolidar una paz sostenible. Una de las amenazas más graves para el éxito del proceso de paz es el patrón de asesinatos y agresiones en municipios priorizados contra líderes sociales y defensores de derechos humanos que buscan avanzar la implementación del Acuerdo y contra los ex miembros de las FARC-EP y sus familias. Tal como se resaltó en los primeros dos informes, y se resalta de nuevo en este tercer informe, el progreso en el cumplimiento de las garantías de seguridad es un pre-requisito indispensable para garantizar la estabilidad y la paz.

### A modo de síntesis

#### Principales estrategias y programas

- **Medidas Políticas**
  - Pacto Político Nacional
  - Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)
  - Prevención y Lucha Anticorrupción
- **Medidas de Prevención y Protección**
  - Sistema de Alertas y Reacción Temprana – Defensoría del Pueblo
  - Programa Integral de Protección y Seguridad para las Comunidades
- **Medidas de Seguridad**
  - Despliegue Preventivo de Seguridad
  - Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP)
  - Mecanismo Nacional de Supervisión y Vigilancia
- **Medidas de Justicia:**
  - Unidad Especial de Investigación
  - Cuerpo Elite de Policía y Policía Judicial
  - Garantías para la administración de justicia
  - Política de Sometimiento de Organizaciones Criminales

## Principales avances

- **Medidas Políticas:**

- El Acto Legislativo 05 de 2017 aseguró el monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado y la prohibición de la promoción de grupos armados organizados con fines ilegales, incluidos grupos paramilitares.
- Creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y las subcomisiones territoriales de garantías de seguridad.
- Creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia por medio del Decreto 885 del 26 de mayo de 2017, el cual incluye entre sus funciones la promoción del Pacto Político Nacional.

- **Medidas de Prevención y Protección**

- Avances normativos en materia de prevención y protección de defensores y defensoras de derechos humanos, líderes sociales y comunidades. El ejemplo más reciente es la aprobación del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas<sup>184</sup>.
- El Ministerio Público ha jugado un rol clave: la Defensoría del Pueblo ha fortalecido el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y su presencia en territorio, lo que le ha permitido emitir de forma autónoma una Alerta de orden nacional (AT026-18) y más de 70 alertas de carácter regional. Por su parte la Procuraduría emitió la Directiva 002 y ha liderado la Mesa por la Vida. Las dos entidades constituyeron el

<sup>184</sup> Vale la pena destacar los siguientes decretos y resolución: Decreto 2124 de 2017 “Fortalecimiento del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación de los acuerdos y la construcción de paz”; Directiva 002 de Procuraduría de 2017 “Lineamientos para la Protección Efectiva de los derechos de los Defensores de DDHH y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, lideresas y líderes políticos y sociales y sus organizaciones y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final”; Decreto 1581 de 2017 “Política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”; Decreto 2078 de 2017 “... sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades”; Decreto 2252 de 2017 “sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”; Decreto 660 de 2018 Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades; Resolución 0845 de 2018 Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos y el Decreto 2137 de 2018 “Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas.”

Cuerpo Elite de Seguimiento e Investigaciones Disciplinarias a las alertas tempranas<sup>185</sup>.

- Plan de recompensas a través del cartel de los más buscados, con el objetivo de capturar y judicializar a quienes atenten contra líderes y defensores de derechos humanos.
- **SISEP - Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política**
  - Despliegue Preventivo de Seguridad a través de diversas estrategias militares y policiales. Bajo el Gobierno del Presidente Duque se presentó el Plan de Choque de los 100 días, e inició el Plan Bicentenario con una nueva cúpula militar. La política de defensa y seguridad establece las Zonas Estratégicas de Intervención y las fuerzas de tarea desplegadas en territorio.
  - Creación de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección al interior de la UNP la cual ha venido sesionando con la participación del Gobierno y la FARC, ya cuenta con una propuesta de lineamientos para el desarrollo del plan estratégico de Seguridad y protección.
  - Creación de la Subdirección Especializada al interior de la Unidad Nacional de Protección (UNP), de igual forma se creó el Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección. De 1.200 miembros con los que debe contar, 1.125 ya han sido vinculados y entrenados, de los cuales 698 son ex-combatientes de las FARC-EP y 84 son mujeres.
  - La Mesa técnica de Seguridad de la UNP ha implementado 197 esquemas de seguridad individuales para excombatientes de las FARC-EP.
- **Medidas de Justicia:**
  - Creación de la Unidad Especial de Investigación (UEI) al interior de la Fiscalía General de la Nación.
  - La implementación de la “Estrategia de Investigación y Judicialización de homicidios contra defensores de DDHH”, ha logrado avances en el esclarecimiento, indagación, judicialización y capturas. La Unidad también viene avanzando en la investigación de los asesinatos de ex miembros de las FARC-EP, logrando el esclarecimiento del 50% de los casos recibidos. Hay avances en la caracterización de grupos armados ilegales y estructuras de crimen organizado.
  - Creación al interior de la Policía Nacional del Cuerpo Elite de la Policía, el cual lo integran a la fecha 231 investigadores, encargados de apoyar las labores de investigación y judicialización para enfrentar a las redes de crimen organizado, las amenazas y asesinatos contra líderes

<sup>185</sup> Procurador General de la Nación (intervención, Mesa por la Vida, Carmen del Bolívar, febrero de 2019).

sociales y apoyar las labores de consolidación territorial.

- Ley 198 de 9 de julio de 2018 para el fortalecimiento de la investigación y judicialización de organizaciones criminales y medidas para su sujeción a la justicia.

## Principales dificultades

- El incremento en el número de homicidios contra defensores de DDHH y líderes sociales, es una de las principales alarmas para la implementación del Acuerdo<sup>186</sup>.
- Medidas insuficientes de protección para ex miembros de las FARC-EP, sus familiares y miembros del partido. Esto se evidencia con el asesinato de 111 personas entre excombatientes de las FARC-EP y familiares<sup>187</sup>.
- Deterioro de la situación de seguridad en departamentos como el Chocó, Cauca, Nariño, Guaviare, Putumayo, Córdoba, Valle del Cauca (particularmente Buenaventura), Antioquía (Bajo Cauca y Urabá), Norte de Santander (Catatumbo). Preocupa en particular la situación en las fronteras con Venezuela, Ecuador y Panamá, así como el Andén Pacífico<sup>188</sup>.
- Lucha entre diferentes grupos armados ilegales por el control territorial de las áreas anteriormente dominadas por la FARC-EP. Entre estos se incluye grupos sucesores del paramilitarismo, ELN, EPL, Pelusos, Clan del Golfo y disidencias o grupos armados residuales que se estiman 7.750<sup>189</sup> de los cuales 2.500 son hombres posdesarme FARC-EP. De los 2.500 se estima que 900 serían rearmados, 300 no iniciaron el proceso de desarme y 1.300 corresponderían a nuevos reclutamientos<sup>190</sup>. Preocupa la consolidación de patrones de criminalidad organizada para el control de rentas ilegales y territorios estratégicos. En esta dinámica de crimen transnacional hay una incidencia de carteles mexicanos y brasileiros, entre otros.

<sup>186</sup> La Defensoría del Pueblo ha documentado 423 homicidios entre enero de 2016 y noviembre de 2018, 164 homicidios en 2018 y 53 homicidios desde la posesión del Presidente Duque. Somos Defensores ha registrado 160 homicidios entre enero y noviembre de 2018. El Cuerpo Elite cita una cifra de 68 homicidios entre enero y octubre de 2018, con casos pendientes de validación. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), cuentan 92 indígenas comuneros asesinados en lo que va corrido de este año, 42 de los cuales se han cometido desde que inició el gobierno de Iván Duque.

<sup>187</sup> Gobierno Nacional, “Hechos de Afectación contra Líderes defensores de DDHH y Actuación Institucional” (Boletín, Bogotá, 7 de diciembre 2018), 15.

<sup>188</sup> “Le cortaron la cabeza y le arrancaron el corazón”: Defensor del Pueblo”, *El Espectador*, 11 de diciembre de 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/le-cortaron-la-cabeza-y-le-arrancaron-el-corazon-defensor-del-pueblo>

<sup>189</sup> Fundación Ideas para la Paz, “Disidencias de las FARC: ¿Cuáles son, dónde están, qué hacen?”, febrero de 2018, <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a567abca3064.pdf>

<sup>190</sup> Indepaz, “Conflictos Armados Focalizados: Informe Sobre Grupos Armados Ilegales, Colombia 2017-2018” (Punto de Encuentro No. 74, Bogotá, diciembre de 2018), 21.

- Pocos avances en cuanto al logro de los objetivos de la CNGS y en especial de la Instancia de Alto Nivel del SISEP. Esta última no se ha reunido desde que inició el nuevo Gobierno.
- Las medidas de protección inmaterial como la campaña contra la estigmatización y la formación en autoprotección no han iniciado.
- Pocos avances en materia de garantías de seguridad con enfoque diferencial.
- Falta de la implementación de un enfoque territorial en el desarrollo de todas las medidas para generar garantías de seguridad, y dificultad en la articulación institucional en lo relativo al despliegue territorial en los 170 municipios priorizados.
- Falta de sostenibilidad financiera para la mayoría de las medidas en materia de garantías de seguridad y protección.

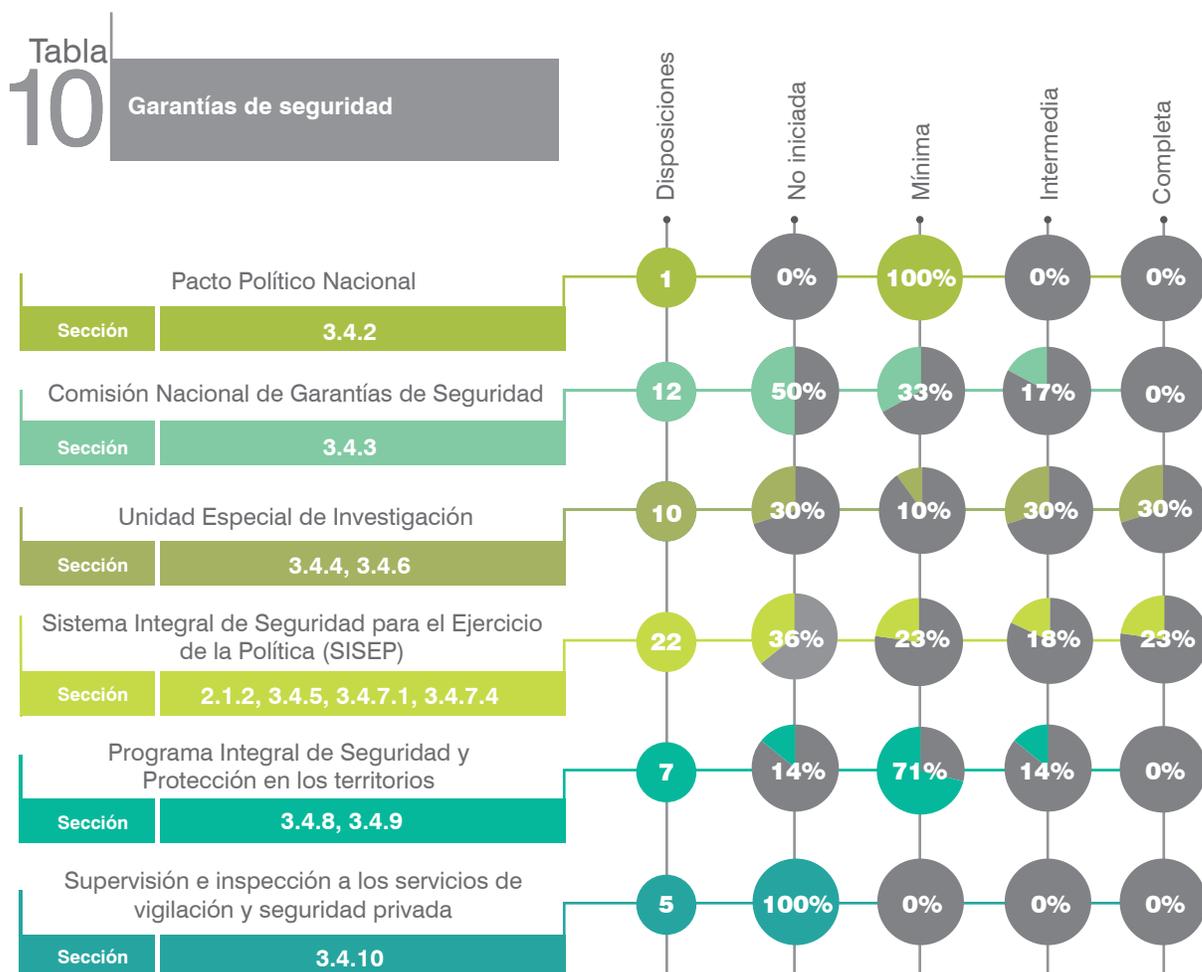
### Principales temas pendientes

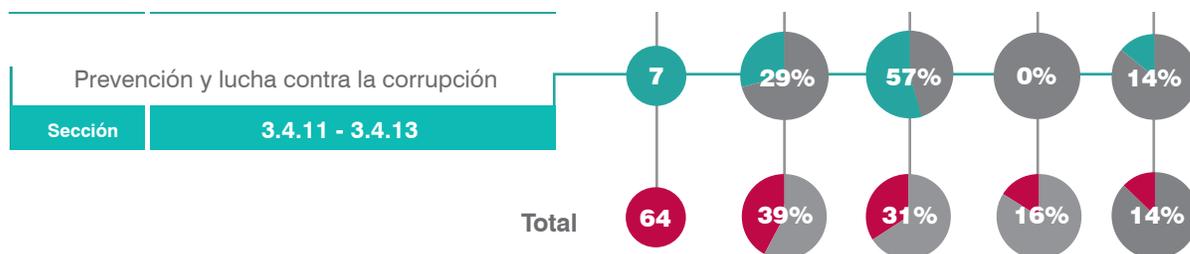
- Impulsar un Pacto Político Nacional.
- Revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2017 “Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”.
- El Gobierno debe brindar mayor claridad sobre el funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel del SISEP en el marco del recién creado gabinete para la paz.
- Avalar el Plan de Acción Permanente contra las Organizaciones Criminales (PAPCOC).
- Agilizar las labores de despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación, el Cuerpo Élite de la Policía, y dar continuidad con el programa de subcomisiones territoriales de garantías de seguridad.
- El Gobierno Nacional debe hacer seguimiento y evaluación periódica a la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, así como proponer las reformas y ajustes normativos que se requieran para la protección y seguridad tanto de líderes y defensores de derechos humanos como para la población en general.
- Adaptar el programa integral de protección para población excombatiente a la nueva geografía de la reincorporación y al nuevo censo de excombatientes<sup>191</sup>.

<sup>191</sup> Presidencia de la República, “Paz con Legalidad, 2018-2022”, (Bogotá, 2018), 19.

- Mantener la presunción de riesgo extraordinario a los y las integrantes de FARC, y agilizar las evaluaciones solicitadas a la Mesa Técnica para ser realizadas por la UNP.
- Garantizar la sostenibilidad del Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección en cuanto a su vigencia y disponibilidad de recursos.
- Reforzar la presencia del Ministerio Público en los 170 municipios priorizados, capacitar a los servidores públicos de dichas entidades y garantizar su sostenibilidad financiera.
- Activar los Comités Territoriales de Alerta y Reacción Rápida.
- Priorizar el diseño y coordinación de planes para materializar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

### Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación





El seguimiento a la implementación del **Pacto Político Nacional** se realiza por medio de una disposición que actualmente se encuentra en un nivel mínimo de implementación. Aunque se están realizando esfuerzos a nivel nacional para promover dicho Pacto desde el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, y en algunos territorios mediante iniciativas locales, este aún no se ha concretado. En un año de elecciones locales, en los que los picos de violencia suelen subir, resulta fundamental contar con un Pacto Político que envíe un mensaje transversal a la sociedad de repudio de la violencia político-electoral en todas sus formas, desde la estigmatización, las amenazas hasta los atentados y homicidios. La falta de implementación de este compromiso afecta el avance en materia de garantías para la reincorporación política y el ejercicio de la política en un ambiente libre de armas, no solo como garantías de no repetición del enfrentamiento armado por razones políticas, sino como base fundamental para el avance en materia de derechos civiles y políticos, la apertura democrática y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

El subtema de la **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)** tiene 12 disposiciones de las cuales seis están en progreso y seis no han comenzado implementación.

Desde su creación mediante el Decreto Ley 154 de 2017, la Comisión ha tenido 10 sesiones formales. La Subcomisión de Garantías de Seguridad de la Comisión acordó su reglamento interno y ha sesionado 27 veces, incluidas sesiones territoriales enfocadas en la preparación de insumos para el Plan de Acción Permanente contra Organizaciones Criminales (PAPCOC)<sup>192</sup>. Celebramos la incorporación de representantes de mujeres defensoras de derechos humanos en el CNGS.

A pesar de lo anterior, la Comisión no ha avanzado sustantivamente en su objetivo principal: el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales<sup>193</sup>. Tampoco fue participe del proceso de armonización

<sup>192</sup> Diana Pérez (Asesora de la Consejería Presidencial de Seguridad) entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 09 de febrero de 2018.

<sup>193</sup> Decreto Ley 154, "Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC'EP el 24 de noviembre de 2016", 3 de febrero de 2017.

de políticas públicas relacionadas con su misión como la Política de Sometimiento Criminal y el borrador del decreto sobre Mecanismos de Supervisión a los Servicios de Vigilancia Privada. En lo que va corrido del Gobierno del Presidente Duque, la CNGS ha sesionado una vez y se dio inicio al trabajo de la Subcomisión a nivel territorial con un primer encuentro en la ciudad de Popayán el 14 de febrero de 2019<sup>194</sup>. Urge retomar el ritmo de trabajo de la CNGS para dar respuesta a la situación de garantías de seguridad, y recoger los avances en materia de coordinación con autoridades departamentales y municipales y en la creación de mesas técnicas para hacer seguimiento a manifestaciones criminales, complementando el esfuerzo estatal en 19 zonas prioritarias<sup>195</sup>.

El subtema relativo a la **Unidad Especial de Investigación (UEI)** tiene 10 disposiciones de las cuales tres se han implementado completamente, tres están en un estado intermedio de implementación, una está en un estado de implementación mínima, y tres no han comenzado implementación.

Aunque su directora no fue seleccionada hasta noviembre de 2017, la Unidad venía operando informalmente con personal encargado de la Fiscalía y generando avances en materia de investigaciones, judicialización, y sentencias como resultado de la implementación de la “Estrategia de Investigación y Judicialización de homicidios contra defensores de DDHH”. En marzo de 2018, la Corte Constitucional hizo público el fallo sobre el Decreto Ley 898 de 2017, indicando su exequibilidad<sup>196</sup>. A marzo de 2019, la Unidad contaba con 75 funcionarios de la Fiscalía General en su planta de personal, los cuales son apoyados por investigadores del Cuerpo Élite de la Policía Nacional. Entre los resultados de la UEI se destaca que, de los 250 casos de asesinatos reportados por la OACDH y priorizados por la Fiscalía General de la Nación entre el 1 de enero de 2016 y el 23 de enero de 2019, en 22 casos hay sentencia condenatoria, 43 casos en etapa de juicio, 38 casos con imputación de cargos, 31 con órdenes de captura vigente pendientes de materializar, tres casos precluidos por muerte y 206 personas privadas

<sup>194</sup> “Más de 4.000 líderes sociales, tienen medidas de protección, dice el Gobierno”, *El Espectador*, 30 de enero de 2019, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/mas-de-4000-lideres-sociales-tienen-medidas-proteccion-dice-el-gobierno-articulo-837061> ; “Cuerpo elite de la Policía Nacional tendrá un capítulo exclusivo para la protección de líderes sociales en el Cauca: Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos”, *Alto Comisionado para la Paz*, 14 de febrero de 2019, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2019/Cuerpo-Elite-de-la-Policia-Nacional-tendra-un-capitulo-exclusivo-para-la-proteccion-de-lideres-sociales-en-el-Cauca.aspx>

<sup>195</sup> Consejería Presidencial de Seguridad, “Garantías de Seguridad: Un Año de Implementación” (Bogotá, 2018), <http://www.garantiasdeseguridad.gov.co/publicacionesdocumentos/Informe-equipo-garantias-seguridad-2018.pdf>

<sup>196</sup> Corte Constitucional de Colombia (Comunicado No.10. Sentencia C-013/18, M.P.: Alberto Rojas Ríos, marzo 14 de 2018).

de la libertad<sup>197</sup>. A pesar de la demora en la puesta en marcha formal de la UEI, derivada del proceso del plebiscito en 2016, a la fecha se ha avanzado en la estandarización de metodologías de investigación, desarrollo de análisis de contexto regionales y revisión de casos consolidados que permitan la caracterización de patrones criminales y el esclarecimiento de la problemática.

El subtema que cubre el monitoreo a la implementación del **Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)** está compuesto por 22 disposiciones de las cuales ocho no han iniciado implementación, cinco cuentan con un nivel de implementación mínimo, cuatro están en un estado de implementación intermedia, y las cinco disposiciones restantes se han implementado completamente.

La implementación completa refleja los avances en la arquitectura normativa e institucional del sistema. El Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017 crea el SISEP y establece los diferentes programas y medidas que deben ser desarrollados para cumplir su objetivo general. Así mismo, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección fue creada mediante Decreto 300 de 2017 al interior de la Unidad Nacional de Protección (UNP), con director y equipo. Se instaló la Instancia de Alto Nivel del Sistema y se creó el Cuerpo Elite de la Policía encargado de apoyar las labores de investigación y judicialización para enfrentar a las redes de crimen organizado, las amenazas y asesinatos contra líderes sociales y apoyar las labores de consolidación territorial<sup>198</sup>. A julio de 2018 el Cuerpo Elite había iniciado investigación de 553 incidentes en contra de líderes y defensores de derechos humanos que corresponden a 170 casos de homicidio y 383 de amenazas. En el caso específico de los homicidios se reporta un porcentaje de avance del 50% lo que ha permitido que se adelanten 164 capturas. Además, se han implementado 6.804 acciones preventivas en territorio<sup>199</sup>. El Cuerpo Elite también ha caracterizado 20 organizaciones en 27 regiones<sup>200</sup>.

Por su parte, los niveles de implementación intermedia se refieren al proceso de entrenamiento liderado por la Unidad Nacional de Protección en el que han participado 1.125 personas (incluyendo 698

<sup>197</sup> Fiscalía General de la Nación, “Informe de la Fiscalía General de la Nación sobre la Implementación de los Acuerdos de Paz dirigido al Instituto Kroc” (documento dirigido al Instituto Kroc, 7 de marzo de 2019), 7.

<sup>198</sup> “Integración, conformación, puesta en marcha y funcionamiento de un Cuerpo Elite en la Policía Nacional, en respuesta al compromiso en el punto 3.4.5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (Directiva Operativa Transitoria 021, 15 junio del 2017).

<sup>199</sup> Policía Nacional de Colombia “Balance, alcance y resultados Cuerpo Élite” (presentación en power point, entregada al equipo del Instituto Kroc por el Cuerpo Élite en julio de 2018).

<sup>200</sup> Consejería Presidencial de Seguridad, “Informe Garantías de Seguridad: Un Año de Implementación” (Bogotá, mayo 22 de 2018), 29.

ex miembros de las FARC-EP)<sup>201</sup>. Aún está pendiente un tercer y último curso de entrenamiento para completar las 1.200 personas entrenadas y contratadas previstas en el Acuerdo, “ese curso comprenderá un módulo sobre cuestiones de género en el análisis de los riesgos y la protección, que contará con el apoyo del Comité de Género de la FARC, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y la Misión”<sup>202</sup>. Por el momento la seguridad de las FARC es prestada por la UNP en coordinación con la Subdirección Especializada de dicha instancia y en varios casos a través de la UNIPEP en la medida en que los excombatientes se encuentren en un ETCR. Actualmente se está desarrollando un piloto de esquema tripartito con participación de la Misión de Verificación ONU, la UNIPEP y la FARC, bajo el cual se realizan análisis de condiciones de seguridad y posibles riesgos en los territorios en los que se encuentran los ETCR. Es importante aclarar que, dada la libertad de movilidad de excombatientes desde la entrada en vigencia de estos espacios, los protocolos de protección y seguridad inicialmente contemplados en el Acuerdo Final han visto la necesidad de ser ajustados por la Fuerza Pública para atender el nuevo contexto.

Por otra parte, se están llevando a cabo esfuerzos en la implementación de medidas preventivas de seguridad a través de diversas estrategias como la estrategia militar de estabilización y consolidación Plan Victoria Plus<sup>203</sup> y sus 5 fuerzas de campaña (Atlas en Nariño, Perseo en Pacífico Sur, Esparta en Norte de Santander, Zeus en Oriente y Agamenón en Urabá), la Estrategia Comunidades en Paz y Seguras de la Policía<sup>204</sup>, con 65 Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR) en 24 ETCR, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP), IRENE y el SIRIE (Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el avance de la Estabilización), el “Plan Horus”<sup>205</sup> y más recientemente, el Plan de Choque para los primeros 100 días del Presidente Duque. Éste último, pasa a ser el Plan Bicentenario, que tendrá un enfoque nuevo con la cúpula militar recién nombrada y la política “Paz con Legalidad” lanzada en diciembre de 2018.

Estos avances institucionales y el despliegue de las fuerzas armadas han sido sustanciales, pero aún no han logrado prevenir los ataques de grupos armados organizados y delictivos organizados, delincuencia común y otros grupos armados ilegales.

<sup>201</sup> Fabio Borges, Mesa Técnica, Unidad Nacional de Protección (comunicación personal, 18 de febrero de 2019).

<sup>202</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 4.

<sup>203</sup> Policía Nacional, “Plan de Control Territorial Integrado” (febrero 2018).

<sup>204</sup> Policía Nacional. “Comunidades Seguras y en Paz” (2017).

<sup>205</sup> Policía Nacional, “Presentación Plan de Control Institucional Integrado del Territorio – Fase 2 Horus”, (febrero 2018).

El subtema sobre el **Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios** contiene siete disposiciones, de las cuales seis están en curso y una no ha comenzado implementación.

Los niveles de implementación mínima e intermedia reflejan avances normativos, como la adopción del Decreto 660 del 17 de abril de 2018 sobre el Programa integral de seguridad y protección para comunidades<sup>206</sup>, y el Decreto 2124 de 2017 que ajusta el Sistemas de Alertas Tempranas.

Se ha producido muy poca actividad en el subtema sobre el **fortalecimiento del mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial de los servicios de vigilancia y seguridad privada**, lo que a la fecha ha resultado en una calificación de no implementación.

El subtema sobre las **medidas de prevención y lucha contra la corrupción** contiene siete disposiciones de las cuales dos no han iniciado implementación, cuatro están en un nivel de implementación mínima y una se ha implementado completamente. Los avances normativos en la lucha contra la corrupción reflejan la emisión de decretos para prevenir la corrupción en el proceso de contratación en el sector público y un decreto que crea un sistema para depurar archivos de contrainteligencia e inteligencia. Adicionalmente, se presentó y aprobó la Ley 1908 del 9 de julio de 2018 para la sujeción a la justicia de bandas criminales<sup>207</sup>. A noviembre de 2018, está ley no se había aplicado a ninguna organización criminal.

---

<sup>206</sup> Decreto 660 de 2018, abril 17. Entre otras disposiciones, este decreto crea y regula el Programa de Seguridad Integral y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

<sup>207</sup> Decreto 894 de 2017, “Por el cual se dictan normas con el fin de facilitar y asegurar la implementación desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto V la Construcción de una Paz Estable V Duradera”, 28 de mayo de 2017; Decreto 484 de 2017, “Por el cual se modifican unos artículos del Título 16 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, 24 de marzo de 2017; Decreto 648 de 2017, “Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamento Único del Sector de la Función Pública”, 19 de abril de 2017; Decreto 2149 de 2017, “Por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia, se adiciona el Capítulo 12 al Título 3, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, y se dictan otras disposiciones”, 20 de diciembre de 2017; Ley 1908 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia”, 09 de julio de 2018.

## ***Evaluación garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales***

La implementación del Acuerdo previno la muerte de por lo menos 2.796 personas a causa del conflicto armado. La mayoría guerrilleros de las FARC y miembros de la Fuerza Pública (1.553 de las FARC y 556 de la Fuerza Pública), quienes eran los más afectados en combates y ataques durante el conflicto. La población civil también se vio particularmente beneficiada gracias a la reducción de las muertes en, al menos, 688 casos<sup>208</sup>. Esta disminución en el número de muertes a causa del conflicto se reflejó también en una reducción de la tasa de homicidios a nivel nacional, al menos durante el primer año de implementación del Acuerdo, en el cual el Instituto Nacional de Medicina Legal reportó la tasa de homicidios más baja en los últimos 42 años (23,07 por cada 100 mil habitantes)<sup>209</sup>.

Sin embargo, esta tendencia positiva en los índices de violencia ha comenzado a presentar un retroceso, ya que en 2018 no solo se produjo un incremento del 3,95% en el número de homicidios a nivel nacional<sup>210</sup>, sino que además problemáticas como el desplazamiento forzado, el reclutamiento de menores y las agresiones a líderes y defensores de derechos humanos se han agudizado en varias regiones del país.

Como ya se mencionó, en los primeros 2 años de implementación del Acuerdo Final, se registraron avances normativos importantes y la puesta en marcha del andamiaje institucional en materia de garantías de seguridad y protección, con medidas de carácter político, de seguridad, de prevención y protección, así como de acceso a la justicia teniendo en cuenta el principio de seguridad humana para contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho. A pesar de esto la mayoría de las medidas presentan un retraso significativo en lo que se refiere a su despliegue territorial, y particularmente, en lo que se refiere a la presencia integral de la oferta estatal en los municipios priorizados. Es necesario que las medidas de seguridad y protección dispuestas en el Acuerdo, y que ya

<sup>208</sup> Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), “Un conflicto largo, de terminación negociada” (Reporte Final, Bogotá, junio 30 de 2017), <https://www.blog.cerac.org.co/2017/06> ; República de Colombia, “Cuarto Informe de Seguimiento a recomendaciones del IV Informe País ‘Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia’” (Nota S-GAI-ID-17-067759 de 29 de agosto de 2017), 2, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/CO-Observaciones2017.pdf>

<sup>209</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, “Forensis 2017” (Bogotá, mayo de 2018), 23, <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+Interactivo.pdf/0a09fedb-f5e8-11f8-71ed-2d3b475e9b82>

<sup>210</sup> Aunque la tasa de homicidios para 2018 no se ha publicado por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal, si es posible realizar un comparativo a partir de los boletines mensuales del Instituto, según los cuales en 2018 se presentaron 429 homicidios más que en 2017.

hacen parte del ordenamiento jurídico, tengan una eficacia real que se traduzca en la reducción general de los hechos de violencia contra los sectores más vulnerables de la población colombiana, y que permitan una oferta efectiva del Estado en materia de desarrollo rural, apertura democrática, sustitución de cultivos ilícitos y justicia transicional en los territorios como pilar de las garantías de no repetición. En el contexto actual en el que hay una multiplicidad de factores de desestabilización, se requieren acciones institucionales integrales con un enfoque de seguridad humana y multidimensional.

En este sentido, dentro de las **medidas de carácter político**, es clave promover un Pacto Político Nacional, reactivar las instancias de dialogo de los mecanismos creados por el Acuerdo como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Dado que en 2019 el país tendrá las primeras elecciones locales post-acuerdo, es necesario que todos los sectores políticos y sociales del país, a nivel local y nacional adhieran a un “pacto por la no violencia en la campaña política”, que contribuya a debates políticos pacíficos entre opositores y rechace el uso de la violencia en todas sus formas, empezando por el uso de las armas, la violencia física, la violencia verbal y la estigmatización. En este sentido es fundamental el rol que tendrá el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, el cual tiene entre sus funciones “promover un Pacto Político Nacional que busque la reconciliación nacional y la convivencia pacífica entre los colombianos”<sup>211</sup>; que además ya ha sido exitoso en la promoción de este tipo de pactos a nivel político como lo fue el Pacto de no agresión durante la campaña presidencial de 2018.

Es clave que el Gobierno Nacional mantenga el espacio de interlocución con la CNGS al más alto nivel entre gobierno, ministerio público, comunidad internacional y sociedad civil. La grave situación de seguridad de líderes sociales y defensores y defensoras de derechos humanos y la multiplicidad de espacios nacionales y territoriales en materia de seguridad<sup>212</sup> y protección<sup>213</sup>, generan confusión entre entidades y sociedad civil participante. Lo anterior se suma al hecho de que estos espacios no cuentan con una dinámica de retroalimentación o seguimiento del Estado sobre las medidas tomadas en los mismos.

<sup>211</sup> Decreto 885 de 2017, “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, 26 de mayo de 2017.

<sup>212</sup> Consejos de Seguridad a nivel nacional y local, Comités de Seguridad, Cónclaves de Seguridad, Salas de Crisis, entre otros.

<sup>213</sup> El Proceso Nacional y Mesas de Garantías, nacionales y departamentales, para la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos líderes sociales y comunales (2009); Mesa por la Protección a la Vida (2018); la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres, Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos; Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

Una de las principales preocupaciones para el Instituto Kroc está relacionada con el creciente patrón de agresiones contra defensores de derechos humanos y líderes sociales, particularmente de aquellos vinculados con actividades de implementación del Acuerdo, y el bajo nivel de avance de las **medidas de prevención y protección** consignadas en el mismo. El relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y las defensoras de DDHH calificó de “dramática” y “grave” la situación de riesgo de los líderes sociales asesinados y amenazados del país<sup>214</sup> y afirmó que, aunque la tasa general de homicidios en Colombia ha disminuido desde la firma del Acuerdo en noviembre de 2016, se ha producido un aumento evidente de los asesinatos de defensores y defensoras de los derechos humanos. Así mismo reportó que los defensores y defensoras con mayores riesgos a su seguridad son “principalmente campesinos, pueblos indígenas, afrocolombianos y mujeres que promueven activamente el acuerdo de paz (reforma rural y restitución de tierras, así como la sustitución de cultivos ilícitos), así como aquellos que exigen derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales”<sup>215</sup>.

Representantes de sociedad civil han explicado esta situación de la siguiente manera,

Las acciones y luchas más evidenciadas de las víctimas registradas se centran en: defensa de los derechos a la tierra y el territorio, veeduría y denuncia de crímenes de actores hegemónicos, denuncias de despojo de tierras, de actos de corrupción de funcionarios estatales, de presencia de actores armados, de reclutamiento forzado y de microtráfico [...] Sus luchas son multidimensionales pero todas ellas tendientes a mejorar las condiciones de vida de las comunidades y territorios que habitan, a transformar el mundo<sup>216</sup>.

<sup>214</sup> Michel Forst (Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y la Defensoras de Derechos Humanos), rueda de prensa, <https://twitter.com/i/broadcasts/1ZkJzkgYPrxv>, 03 de diciembre de 2018; “Las cifras de la Fiscalía no convencen”: relator de la ONU”, *El Espectador*, 04 de diciembre de 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/politica/las-cifras-de-la-fiscalia-no-convencen-relator-de-la-onu>;

<sup>215</sup> Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y la Defensoras de Derechos Humanos, “Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018” (Declaración de Fin de Misión, Bogotá, 03 de diciembre de 2018), 11, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf)

<sup>216</sup> Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, VerdadAbierta.com, COEUROPA, Programa Somos Defensores, Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP), Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), Movimiento Ríos Vivos y Confederación de Acción Comunal, “¿Cuáles Son Los Patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo” (Bogotá, diciembre de 2018), 211.

Es así como las agresiones contra los defensores y líderes ponen en riesgo no solo su vida e integridad, sino también la implementación del Acuerdo y el avance en la agenda de derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) que promueven un fortalecimiento real del Estado en los territorios más apartados.

En cuanto a la magnitud de la problemática la Defensoría del Pueblo reporta un total de 178 homicidios contra líderes y defensores en 2018 lo que representa un incremento del 27% frente a 2017, año en el que se registraron 126 casos. La situación resulta aún más preocupante si se tiene en cuenta que con posterioridad a la emisión de la Alerta Temprana 026 de marzo de 2018, enfocada justamente en este fenómeno, se han cometido 162 asesinatos, de los cuales 149 son hombres y 13 mujeres<sup>217</sup>. La Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su Informe Anual 2018, ve con preocupación el alto número de homicidios (110) en contra defensoras de los derechos humanos, de los cuales el 27 % afectaron a defensores y defensoras de derechos humanos pertenecientes a pueblos indígenas (18 casos) o afrocolombianas (12 casos). Así mismo reportó que se registró un aumento de otros tipos de agresiones tales como amenazas, intentos de asesinato y violaciones de los derechos a la intimidad y a la propiedad<sup>218</sup>. Por otra parte la organización Somos Defensores ha registrado 160 homicidios entre enero y noviembre de 2018<sup>219</sup> mientras que el Cuerpo Elite de la Policía coincide con la cifra de 87 casos durante 2018 con 19 más en proceso de verificación, presentada por el Ministerio del Interior<sup>220</sup>. Si bien existen diferencias en las cifras reportadas por las diferentes fuentes no cabe duda de la gravedad de la situación que afronta esta población. Estos patrones son especialmente preocupantes en regiones como Cauca, Antioquia, Nariño, y Norte de Santander, afectando primordialmente a líderes comunales y de Juntas de Acción Comunal (JAC), líderes indígenas, líderes de restitución de tierras, líderes involucrados en el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito, lideresas de movimientos de mujeres y LGTBI. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), cuenta 92 indígenas comuneros asesinados en 2018 de los cuales casi la mitad han sucedido desde agosto de

<sup>217</sup> Carlos Alfonso Negret, Defensor del Pueblo (intervención, audiencia de la Defensoría del Pueblo para el Seguimiento a la Alerta Temprana No. 026-18, El Carmen de Bolívar, Bolívar, 7 de febrero de 2019); Defensoría del Pueblo, “Atender las alertas tempranas de la Defensoría puede salvar vidas: Defensor del Pueblo”, 7 de febrero de 2019, <https://www.refworld.org.es/docid/5c6af38c4.html>

<sup>218</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/40/3/Add.3, 04 de febrero de 2018), 4.

<sup>219</sup> Colombia 2020 (@EEColombia2020), “‘Este año han asesinado a 160 líderes sociales en el país. Eso no puede seguir sucediendo’: @DianaDefensora, @SomosDef”, Tweet, 10 de diciembre de 2018, <https://twitter.com/eecolombia2020/status/1072159540400021504?s=11>

<sup>220</sup> “Reunión Comunidad de Protección” (encuentro de análisis, Secretariado Nacional de Pastoral Social – Cáritas Colombiana, Bogotá, 21 de febrero de 2019).

2018<sup>221</sup>. La ONIC contabiliza entre noviembre 2016 y diciembre 2018, 18.761 nuevas víctimas, siendo los confinamientos, los desplazamientos forzados, las amenazas, los homicidios y los reclutamientos de menores de edad, las “tipologías” que más afectaciones causaron a la población indígena<sup>222</sup>.

Así mismo, las amenazas y homicidios a excombatientes y sus familiares van en aumento. La Misión de Verificación de la ONU en su informe al Consejo de Seguridad registró 85 de estos casos desde la firma del Acuerdo Final hasta finales de diciembre de 2018<sup>223</sup> y el Gobierno cita 111 homicidios de excombatientes y sus familiares en 2018<sup>224</sup>. Es necesario que se avance en las medidas de protección contempladas en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) para ex miembros de las FARC-EP, sus familiares y miembros del partido, particularmente para los excombatientes sin rol de liderazgo, es decir, es necesario avanzar en el plan estratégico de seguridad, el programa de protección integral y la formación en autoprotección.

Igualmente preocupante es el agravamiento de la situación humanitaria en comunidades de zonas priorizadas para la implementación que aún no son copadas por el Estado. La reconfiguración de actores armados que luchan por el control de rentas ilegales en zonas como el Andén Pacífico<sup>225</sup>, Catatumbo, y Urabá, se manifiesta en el aumento de desplazamientos, confinamiento, amenazas contra poblaciones, resiembra de MAP/MUSE, y dinámicas de reclutamiento forzado y desaparición forzada, entre otras. Según reporte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados entre enero y noviembre de 2018, un total de 30.500 colombianos fueron víctimas de desplazamiento forzado<sup>226</sup>, sin embargo, la problemática podría ser mayor, si se confirma la cifra presentada durante la audiencia pública de la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la que se afirma que el número de víctimas de este flagelo es de 164.185 personas durante 2018 y en octubre se registró en el Chocó el primer

<sup>221</sup> “La Unidad de Protección no responde al llamado de indígenas amenazados”: senador Feliciano Valencia”, *El Espectador*, 14 de diciembre de 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/la-unidad-de-proteccion-no-responde-al-llamado-de-indigenas-amenazados-senador-feliciano>

<sup>222</sup> “Bajo la presidencia de Iván Duque han sido asesinados 46 indígenas”, *VerdadAbierta.com*, 11 de diciembre de 2018, <https://verdadabierta.com/la-presidencia-ivan-duque-asesinados-46-indigenas/>

<sup>223</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/1159, 26 de diciembre de 2018), 11, <http://undocs.org/es/S/2018/1159>

<sup>224</sup> República de Colombia, “Hechos de afectación contra líderes defensores de DD.HH. y actuación Institucional” (Boletín, Bogotá, 7 de diciembre de 2018), 15.

<sup>225</sup> “Le cortaron la cabeza y le arrancaron el corazón”: Defensor del Pueblo”, *El Espectador*, 11 de diciembre de 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/le-cortaron-la-cabeza-y-le-arrancaron-el-corazon-defensor-del-pueblo>

<sup>226</sup> “Más de 30.500 colombianos han sido desplazados en 2018 ACNUR”, *El Espectador*, 28 de diciembre de 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/paz/mas-de-30500-colombianos-han-sido-desplazados-en-2018-articulo-831398>

caso de desplazamiento de excombatientes<sup>227</sup>. Por otro lado, a 31 de enero de 2019, de las 97 alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, 56 advierten riesgos relacionados con reclutamiento forzado incluyendo a niños, niñas, adolescentes y jóvenes<sup>228</sup>. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades del Ministerio Público (personerías, defensoría y procuraduría) de manera que puedan desplegarse territorialmente a aquellas zonas más apartadas donde su presencia es requerida. Así como también es clave que sus alertas tempranas y llamados en pro de las comunidades tengan una pronta respuesta coordinada de las autoridades.

El Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios debe constituirse en el programa marco que articule gran parte de los esfuerzos con los que el Estado colombiano busca proteger de manera integral a defensores, organizaciones y comunidades en los territorios. El programa tiene el potencial de convertirse en una pieza clave para ampliar el concepto de seguridad física, al de una seguridad humana más comprensiva e integral. Lo anterior requiere de grandes esfuerzos de articulación institucional entre instituciones con visiones diferentes de la seguridad y la protección, así como entre la oferta de la Nación y el territorio.

Al respecto las plataformas de DDHH han recomendado

[...] adoptar las medidas necesarias para asegurar la prestación de planes y medidas colectivas de protección para las organizaciones sociales rurales amenazadas, aplicando los enfoques de seguridad humana, territorial, étnico y de género. Tales medidas deberán garantizar el principio de participación eficaz de la población beneficiaria, tales como representantes de las juntas de acción comunal y los líderes de las organizaciones sociales y políticas en riesgo; las medidas deberán ser concertadas con las autoridades tradicionales de pueblos indígenas y comunidades negras de todos los niveles<sup>229</sup>.

<sup>227</sup> “Alarmante balance de la Corte sobre desplazamiento forzado”, *El Tiempo*, 29 de noviembre de 2018, <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/audiencia-en-la-corte-constitucional-sobre-el-desplazamiento-forzado-299280>; Consejo Político Nacional Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), “Los grupos paramilitares son responsables del desplazamiento forzado en Río Sucio Chocó” (comunicado, 4 de noviembre de 2018), <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/11/04/colombia-farc-los-grupos-paramilitares-son-responsables-del-desplazamiento-forzado-en-rio-sucio-choco/>

<sup>228</sup> Defensoría del Pueblo, “Remisión de Alertas Tempranas emitidas sobre advertencia de Reclutamiento Forzado y Marco Conceptual del SAT”, febrero de 2019, 1.

<sup>229</sup> Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, VerdadAbierta.com, COEUROPA, Programa Somos Defensores, Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP), Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), Movimiento Ríos Vivos y Confederación de Acción Comunal, “¿Cuáles Son Los Patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo” (Bogotá, diciembre de 2018), 222.

En respuesta a esta grave situación el Gobierno Nacional creó, por medio del decreto 2137 de 2018, el Plan de Acción Oportuna (PAO), cuyo propósito es el de articular los diferentes programas y recursos del estado para la protección colectiva e individual de la vida de los líderes y defensores de derechos humanos a nivel nacional. Desde su creación en el mes de noviembre de 2018, el Ministerio del Interior inició el proceso de territorialización de esta estrategia a través de una agenda de visitas a municipios afectados por la problemática.

A pesar de esto, la estrategia del PAO ha recibido fuertes críticas, por parte del legislativo y por parte de organizaciones de la sociedad civil<sup>230</sup>. Para el Instituto Kroc tres aspectos resultan preocupantes con relación a esta estrategia: 1) la falta de claridad sobre la forma en la que el PAO se articula con instancias ya existentes creadas para abordar la problemática, como la CNGS y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Esto a su vez incrementa la confusión existente a nivel territorial en materia de activación de rutas y mecanismos de protección. 2) No se han definido con claridad los mecanismos para la participación activa en la estrategia de las organizaciones sociales y plataformas de derechos humanos a nivel nacional y territorial y 3), teniendo en cuenta el PND 2018-2022 anunciado por el Gobierno, así como las limitaciones financieras de los entes territoriales, preocupa la sostenibilidad presupuestal de la estrategia para garantizar una respuesta efectiva.

Si bien se ha avanzado en las **medidas de seguridad** y su despliegue físico preventivo en los 170 municipios priorizadas a través de una multiplicidad de estrategias<sup>231</sup>, el Estado aún no ha logrado copar efectivamente los vacíos territoriales post FARC con una oferta institucional integral que permita avanzar en la transición hacia una seguridad humana.

En diciembre de 2018, el Presidente Duque reorganizó la cúpula militar<sup>232</sup> y lanzó el Plan Bicentenario y Colombia Bicentaria que implementarán

<sup>230</sup> "Designación de director del PAO general controversia", *El Heraldo*, 31 de enero de 2019, <https://www.elheraldo.co/colombia/designacion-de-director-del-pao-genera-controversia-593564>; "Amigos difuntos muchos, soluciones ninguna": líder social a MinInterior", *Semana*, 5 de febrero de 2019, <https://www.semana.com/nacion/articulo/lideres-sociales-piden-proteccion-durante-el-plan-de-accion-oportuna/600244>

<sup>231</sup> La estrategia militar de estabilización y consolidación Plan Victoria Plus y sus 5 fuerzas de campaña (Atlas en Nariño, Perseo en Pacífico Sur, Esparta en Norte de Santander, Zeus en Oriente y Agamenón en Urabá), la Estrategia Comunidades en Paz y Seguras de la Policía, con 65 UBICAR en 24 ETCR, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP), IRENE y el SIRIE (Sistema Nacional de Reacción Inmediata para el avance de la Estabilización) y el Plan Horus junto con el Plan de Choque para los primeros 100 días del Presidente Duque.

<sup>232</sup> "Congreso de la República aprobó el ascenso de 27 oficiales de las FF.MM. y Policía Nacional", *Mindefensa*, 14 de diciembre de 2018, <https://www.mindefensa.gov.co/irj/porta/Mindefensa/contenido/noticiamd?idXmI=c093ce1d-1ae2-3610-1fab-ce93813f3ac7&date=14112018>

las Fuerzas Militares y la Policía Nacional<sup>233</sup> junto con la política de “Paz con Legalidad”<sup>234</sup>. Así mismo, anunció un “reordenamiento del modelo de Carpa Azul, las Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR) de la Policía Nacional y de los Batallones de Operaciones Terrestres (BATOT) para promover la comunicación entre los exintegrantes de las FARC, las comunidades aledañas a los ETCR y las instituciones que hacen presencia en estos espacios, con el propósito de conocer las realidades de seguridad, fortalecimiento institucional y presencia del Estado en estas zonas<sup>235</sup>. Así mismo, el Gobierno presentó la Política de Seguridad y Defensa la cual tiene como principal objetivo “desarticular y neutralizar definitivamente las amenazas internas, externas, tradicionales y contemporánea”<sup>236</sup>. Dicha política se fundamenta en un concepto amplio y multidimensional de la seguridad y se articula sobre cinco ejes que son: agua, biodiversidad y medio ambiente, seguridad cooperativa, disrupción del delito, del control militar al control institucional del territorio, innovación ciencia y tecnología.

Hay regiones con alta presencia de rentas ilegales, pobreza multidimensional y bajo niveles de gobernanza en las que se registran casos de cooptación y corrupción dentro de la Fuerza Pública. La violencia que ha disminuido en los últimos años continúa afectando de manera diferenciada a estos territorios. Como asegura Indepaz, “debe reconocerse que la reconfiguración de grupos armados posdesarme las FARC-EP es un fenómeno de alto impacto en zonas de antigua presencia de esa organización y en donde tenía mayor peso su economía de guerra basada en rentas del narcotráfico, de minería o de otras fuentes a gran escala”<sup>237</sup>. De acuerdo con esta organización, se estima que un 10% de los integrantes de las FARC-EP registrados en la dejación de armas han reincidido y se han sumado en disidencias, rearmados o en grupos de seguridad del narcotráfico y mafias. Esto puede sumar alrededor de 2.500 personas armadas con presencia en 81 municipios, especialmente en Nariño, Chocó, norte de Antioquia, Cauca, Norte de Santander (región del Catatumbo) y Guaviare. Así mismo, Indepaz estima que hay 3.000 narcoparamilitares, 2.000 integrantes del ELN y 250 del EPL<sup>238</sup>.

<sup>233</sup> “Estos son los planes de Duque para combatir la criminalidad en el país”, *Radio Nacional de Colombia*, 12 de diciembre de 2018, <https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/plan-bicentenario-colombia-criminalidad>

<sup>234</sup> Presidencia de la República, “Paz con Legalidad, 2018-2022” (Bogotá, diciembre de 2018).

<sup>235</sup> *Ibid.* 21.

<sup>236</sup> Gobierno de Colombia, “Política de defensa y seguridad (PDS). Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad” (Bogotá, enero de 2019), 35.

<sup>237</sup> De acuerdo con el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), de este número, 900 corresponde a reincidentes o rearmados, 300 no desarmados o disidentes y 1.300 a nuevos reclutamientos. Indepaz, “Conflictos Armados Focalizados: Informe Sobre Grupos Armados Ilegales, Colombia 2017-2018” (Punto de Encuentro No. 74, Bogotá, diciembre de 2018), 21.

<sup>238</sup> *Ibid.*

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) considera que hay al menos cinco Conflictos Armados No Internacionales (CANI) en Colombia, cuatro entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y las antiguas estructuras del Bloque Oriental de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz. Existe también un quinto CANI entre el ELN y el EPL, cuyo epicentro es la región del Catatumbo.<sup>239</sup> Si bien la implementación del Acuerdo en sí mismo no resolvería las diversas conflictividades, varios de los compromisos contenidos en el mismo apuntan a prevenir y contener las dinámicas de reconfiguración de actores armados en el territorio, así como a proteger a la población civil priorizando líderes sociales y mecanismos de seguridad comunitaria. En este contexto donde se dan varios factores de desestabilización, se requieren acciones institucionales integrales con un enfoque de seguridad humana y multidimensional.

La implementación del Acuerdo Final es una de las medidas más efectivas para una lucha integral contra la violencia en el país. La implementación debe garantizar la llegada del Estado con una oferta integral a los territorios, incluyendo las **medidas de acceso a la justicia**. En este sentido el Plan 501 municipios de la Fiscalía General de la Nación se ha articulado con el de los 160 municipios priorizados de manera que la oferta en materia de justicia, y particularmente la de la Unidad Especial de Investigación (UEI) tenga impacto. La UEI enfrenta los retos de fortalecimiento del Estado Social de Derecho en zonas previamente copadas por las FARC, como la debilidad institucional, corrupción, y en algunos casos confluencia entre economías ilegales, actores armados y élites políticas locales.

Es por esto que el fortalecimiento de la UEI es necesario, garantizando la plena autonomía de dicha Unidad para decidir sus líneas de investigación, llevarlas a la práctica y para emprender actuaciones ante cualquier jurisdicción<sup>240</sup>. En este sentido es clave apoyar la labor de despliegue territorial del Cuerpo Élite de manera que pueda facilitar la lectura contextual regional y promover articulación con instituciones de todo nivel, comunidad internacional y sociedad civil, como lo viene haciendo a nivel

<sup>239</sup> “Cinco conflictos armados en Colombia, ¿qué está pasando?” *Comité Internacional de la Cruz Roja*, 06 de diciembre de 2018, <https://www.icrc.org/es/document/cinco-conflictos-armados-en-colombia-que-esta-pasando>

<sup>240</sup> Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, VerdadAbierta.com, COEUROPA, Programa Somos Defensores, Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP), Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), Movimiento Ríos Vivos y Confederación de Acción Comunal, “¿Cuáles Son Los Patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo” (Bogotá, diciembre de 2018), 225.

nacional. Así lo expresó el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos,

La Fiscalía General debería garantizar un mayor enfoque y la obtención de resultados en la investigación de presuntos actos de corrupción de funcionarios públicos y sus vínculos con economías ilícitas y grupos armados organizados, incluyendo los niveles departamental y municipal, para garantizar que todos los agentes del Estado que apoyen a dichos grupos o que les permitan actuar con su beneplácito, sean llevados ante la justicia y debidamente castigados<sup>241</sup>.

En este escenario no sólo las garantías de seguridad permitirán la reducción de factores de inestabilidad sino la llegada del Estado Social de Derecho con la oferta de desarrollo rural, participación política, acceso a la justicia además de la garantía a la vida y la integridad personal. Adicionalmente se debe hacer énfasis en mecanismos de protección colectivos propios, desde un enfoque étnico y de género, y la promoción del diálogo social para asegurar la eficacia de las medidas de seguridad y protección estipuladas en el Acuerdo. Michael Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos recomendó “priorizar los mecanismos de protección colectiva dado que las situaciones de mayor riesgo para defensores de derechos humanos se concentran en áreas no urbanas con mayor fragilidad estatal y debilidad institucional”<sup>242</sup>. En su último informe, el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, exhortó al Estado a,

fortalecer las garantías para el ejercicio de la labor de los defensores de los derechos humanos a través del fortalecimiento y la ampliación de los espacios existentes de participación cívica a nivel territorial, de modo que se pueda superar el enfoque de adoptar medidas físicas como estrategia principal para prevenir y proteger a los defensores de los derechos humanos y se pasen a abordar las causas estructurales que generan riesgos en los territorios, particularmente en las zonas rurales afectadas por el conflicto<sup>243</sup>.

<sup>241</sup> Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y la Defensoras de Derechos Humanos, “Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018” (Declaración de Fin de Misión, Bogotá, 03 de diciembre de 2018), [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf)

<sup>242</sup> *Ibid.*, 20.

<sup>243</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/40/3/Add.3, 04 de febrero de 2018), 17.

El enfoque de seguridad multidimensional y las necesidades del territorio llaman a una actuación interinstitucional más coordinada entre Fuerza Pública, Ministerio Público, Fiscalía y autoridades locales y nacionales para construir Estado a través de la oferta de seguridad, prevención, protección y justicia. Sin estas bases, será muy difícil que la oferta del Estado en materia de desarrollo rural, apertura democrática, sustitución de cultivos ilícitos y justicia transicional llegue al territorio como pilar de las garantías de no repetición.

## PUNTO 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

### A modo de síntesis

#### Principales estrategias y programas

- Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito: PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito) y PISDA (Planes Integrales Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo).
- Programa Formalizar para Sustituir: busca legalizar predios de familias que abandonan los cultivos o que nunca cultivaron a pesar de estar en zonas de cultivos.
- Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública – Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.
- Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos: Estrategia contra el lavado de activos involucrados en el narcotráfico y control de insumos; judicialización efectiva; estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico; Conferencia internacional sobre la lucha contra las drogas.

#### Principales avances

- Por primera vez un programa de sustitución entra en los “núcleos históricos de cultivos” anteriormente territorios dominados por las FARC-EP.
- Se han inscrito 99.097 familias en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en 56 municipios en 14 departamentos. Se han erradicado voluntariamente 34.767 hectáreas de coca. Esto representa un 94% de cumplimiento. Adicionalmente, se han vinculado al programa 1.632 recolectores para beneficiarse de alternativas laborales y capacitación<sup>244</sup>.
- Tras un año de verificación en siete municipios inscritos en el PNIS, UNODC reportó un índice de resiembra o rebrote de 0.6%. Esta es una cifra considerablemente menor a la reportada para erradicación forzosa o fumigación<sup>245</sup>.
- Inclusión en las políticas del Gobierno actual de estrategias de estabilización, seguridad y legalidad asociadas a la lucha contra el narcotráfico y a la sustitución de cultivos de uso ilícito en el marco de la

<sup>244</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 16- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 15 de febrero de 2019).

<sup>245</sup> *Ibíd.*, 11.

transformación territorial<sup>246</sup>.

- Naturaleza colaborativa del PNIS. FARC, Gobierno y comunidades participan en el proceso de acuerdos voluntarios.
- 1.065 familias ex-cultivadoras han recibido títulos de propiedad de sus tierras a través del programa “Formalizar para sustituir”<sup>247</sup>.
- Convenio entre la UIAF, el Ministerio de Hacienda y la Procuraduría para detectar casos de lavado de activos.
- Preparación del Estatuto contra las finanzas ilícitas (ECOFI).
- Promulgación de la Ley 1849 de 2017 que aumenta la eficacia del Código de Extinción de Dominio, incentiva la denuncia ciudadana y busca darle mejor uso a los bienes afectados.
- Lanzamiento de la política “Ruta Futuro, política integral para enfrentar el problema de las drogas”<sup>248</sup>.
- Aprobación de la Resolución 089 de 2019 por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas<sup>249</sup>.
- Lanzamiento de la “Política de Defensa y Seguridad PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”<sup>250</sup>.
- Participación en foros globales y regionales especializados en pos de una política global basada en evidencias, desarrollo alternativo y respeto a los derechos humanos.

<sup>246</sup> Gobierno de Colombia, “Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas” (2018); Gobierno de Colombia, “Paz con Legalidad 2018-2022” (Presidencia de la República, Bogotá, 2018); Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018); Gobierno de Colombia, “Política de Defensa y Seguridad PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad” (Ministerio de Defensa, Bogotá, enero de 2019).

<sup>247</sup> Desde diciembre de 2017 no se reporta información actualizada del número de familias que ha recibido títulos de propiedad. Agencia Nacional de Tierras, “Boletín: Así va la Agencia Nacional de Tierras y sus compromisos en cumplimiento del Acuerdo de Paz”, diciembre de 2017, <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/12/LOGROS-PUNTO-REFORMA-RURAL-INTEGRAL.pdf>

<sup>248</sup> Presidencia de la Republica “*Gobierno presentó Ruta Futuro: política integral que ataca todos los eslabones del narcotráfico*”. 13 de diciembre 2018, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181213-Gobierno-presento-Ruta-Futuro-politica-integral-enfrentar-problema-drogas-ataca-todos-eslabones-narcotrafico.aspx>

<sup>249</sup> Gobierno de Colombia, “Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas” (Ministerio de Salud y Protección Social, Bogotá, 16 de enero de 2019). <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-089-de-2019.pdf>.

<sup>250</sup> Gobierno de Colombia, “Política de Defensa y Seguridad PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad” (Ministerio de Defensa, Bogotá, enero de 2019).

## Principales dificultades

- Preparación de la Conferencia Internacional sobre la lucha contra las drogas<sup>251</sup>.
- Incursión de organizaciones criminales y disputa por el control territorial en zonas de sustitución de cultivos. Esta situación afecta la seguridad de las comunidades, los líderes de sustitución y los funcionarios. Es necesario un modelo de seguridad rural de largo aliento y con las comunidades que incluya la presencia integral de Estado.
- Consolidar proyectos productivos que viabilicen el programa de sustitución. Es necesario proveer mayor asistencia técnica oportuna y pertinente a las familias.
- Articular, a nivel nacional y territorial, las acciones del PNIS, los PISDA y los PATR, con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, incluyendo los planes de formalización de la propiedad y zonificación ambiental. Se espera que esto se haga posible a través de la Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización<sup>252</sup>.
- Insertar los productos de sustitución en una estrategia de comercialización clara.
- La falta de seguridad jurídica para pequeños cultivadores. El proyecto de ley para el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores se ha presentado varias veces en el Congreso y se presentó de nuevo el 31 de julio de 2018.
- Algunos sistemas de información oficiales (en particular los del Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia) no presentan datos cuantificados sobre el control y fiscalización de precursores, ni hay referentes para establecer datos de reducción de cifras frente al blanqueo de dinero relacionado con drogas ilícitas lo que dificulta el seguimiento a la implementación de estos compromisos del Acuerdo Final.
- Alto índice de corrupción, particularmente asociada al narcotráfico, y su vinculación a redes de crimen transnacional.

<sup>251</sup> Los próximos 14 y 15 de marzo de 2019, el Alto Segmento Ministerial de la Comisión de Estupefiantes de las Naciones Unidas (CND) discutirá en Viena, la posibilidad de renovar la estrategia que la comunidad internacional acordó en 2009 para dar respuesta al problema mundial de las drogas.

<sup>252</sup> “2.2. Articulación. Es necesaria la articulación entre los Planes de Acción de los PDET, el PMI, los Planes de Acción del Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria (PNIS), los Planes Nacionales Sectoriales y los PIRC, en una Hoja de Ruta para los municipios en los que coincida su priorización”. Gobierno de Colombia, “Paz con Legalidad 2018-2022” (Presidencia de la República, Bogotá, 2018), 10, <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>

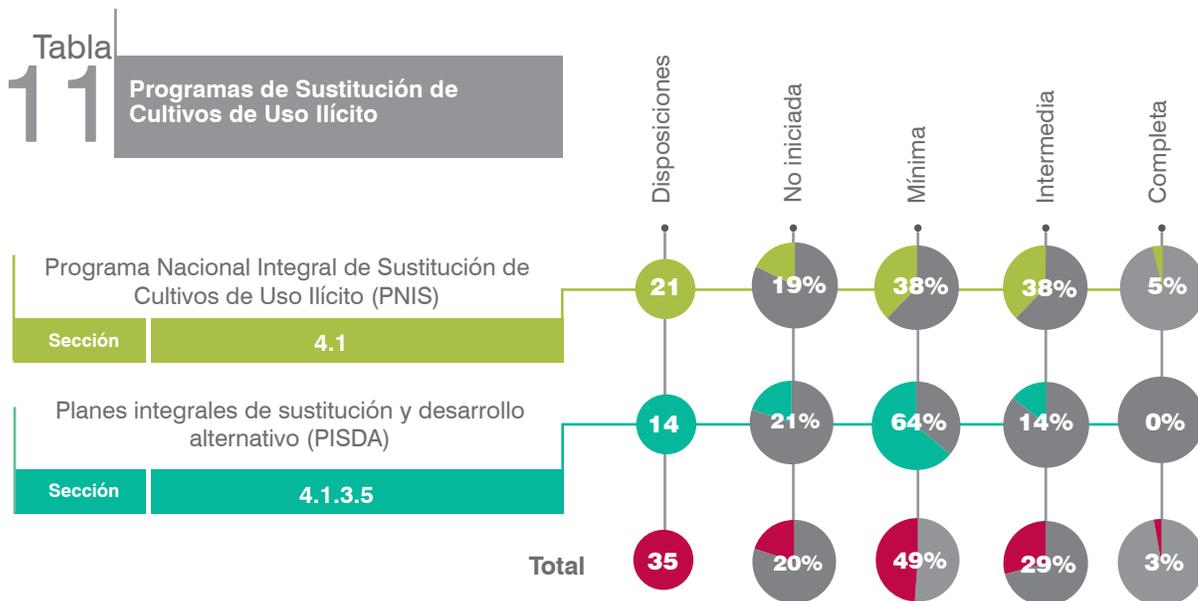
## Principales temas pendientes

- Sustitución de Cultivos:
  - Ofrecer alternativas de sustitución voluntaria en aquellos municipios y veredas donde aún no ha entrado el PNIS y que manifiestan su voluntad de sustituir. Incluir en la sustitución alternativas para cultivadores de Amapola y Marihuana.
  - Definir una ruta étnica para llegar a acuerdos de sustitución con autoridades y comunidades en territorios étnicos, así como opciones sostenibles y diálogo sostenido con comunidades de campesinos cultivadores que viven en áreas ambientalmente protegidas<sup>253</sup>.
  - Implementar a nivel nacional y territorial, las acciones de sustitución voluntaria y las de erradicación forzosa.
  - Aprobar mecanismos legales para el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, incluyendo medidas diferenciales de género.
  - Poner en marcha una estrategia articulada y masiva de formalización de la propiedad para cultivadores que hagan sustitución. Esta se puede basar en los aprendizajes del programa “formalizar para sustituir” de la Agencia Nacional de Tierras y UNODC.
- Prevención del Consumo:
  - Crear la instancia de alto nivel que articula el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.
  - Adoptar las medidas inscritas en la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (PDS), particularmente en el Pilar 1 “Reducir el consumo de drogas y su impacto” y su objetivo estratégico 2 “Prevenir los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas”.
- Lucha contra el narcotráfico:
  - Terminar el estudio de cadena de valor del narcotráfico, complementando la información disponible sobre el eslabón de la producción de cocaína, para diseñar una política integral y coherente.
  - Intensificar la lucha contra la corrupción de funcionarios públicos asociada al narcotráfico impulsando el proyecto de ley 308/2018c Cámara “Por medio de la cual se crea la ley de protección y

<sup>253</sup> A este respecto, la nueva política contra las drogas “Ruta Futuro” plantea “Promover el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS: Consiste en avanzar con las comunidades étnicas que, en ejercicio de su libre determinación, autonomía y gobierno propio, manifiestan su interés de acogerse a la implementación del programa teniendo en cuenta el enfoque diferencial”. Gobierno de Colombia, “Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas” (2018), 44, <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos/Documento%20final%20Ruta%20Futuro.pdf>

compensación al denunciante de actos de corrupción administrativa y se dictan otras disposiciones”, y el proyecto de ley 005/2017 Cámara “Por medio del cual se adoptan medidas en materia penal en contra de la corrupción”.

### Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación



El **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)** contiene 21 disposiciones. De estas, una se ha implementado completamente, 16 están en curso y cuatro no han iniciado implementación.

La participación activa de las FARC en los procesos de construcción de consenso del PNIS refleja los niveles de implementación completa. Los niveles de implementación intermedia se refieren a esfuerzos tales como la conformación legal del PNIS, la firma de acuerdos colectivos de sustitución voluntaria, el registro individual de las familias en el programa, la aceleración del proceso de formalización para los productores y la sustitución voluntaria de 34.767 hectáreas verificadas por UNODC<sup>254</sup>.

Así mismo, se registra actividad de implementación inicial de los componentes comunitarios del Plan de Atención Inmediata (PAI) con la

<sup>254</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 16- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 15 de febrero de 2019).

elaboración del Protocolo que establece la ruta para su implementación<sup>255</sup>.

Hay una tensión continua entre las estrategias de erradicación forzada y sustitución voluntaria. Los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los cultivadores de coca profundizan la desconfianza entre los ciudadanos y el Estado. Se necesita una mayor articulación interinstitucional entre estos programas para generar confianza pública y avanzar en la implementación<sup>256</sup>.

Por su parte, el subtema sobre los **planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)** cuenta con 14 disposiciones. De estas, 11 están en curso y tres no han iniciado implementación.

Desde noviembre de 2017, se registran esfuerzos por lograr una mayor articulación entre los PDET y PNIS. Un ejemplo de esto es una circular interna de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) con los lineamientos para la articulación entre ambos programas. Más recientemente se ha emitido una circular conjunta entre la ART, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y la ARN con lineamientos para la coordinación interinstitucional<sup>257</sup>. Así mismo, el decreto 362 de 2018<sup>258</sup> reglamenta las instancias de funcionamiento del PNIS y cómo éstas orientan las directrices y metodología para la construcción de los PISDA y su inserción en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

<sup>255</sup> Gobierno de Colombia, “Protocolo de implementación del Plan de Atención Inmediata – PAI – comunitario en el marco del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS” (Bogotá, versión 8, abril de 2018).

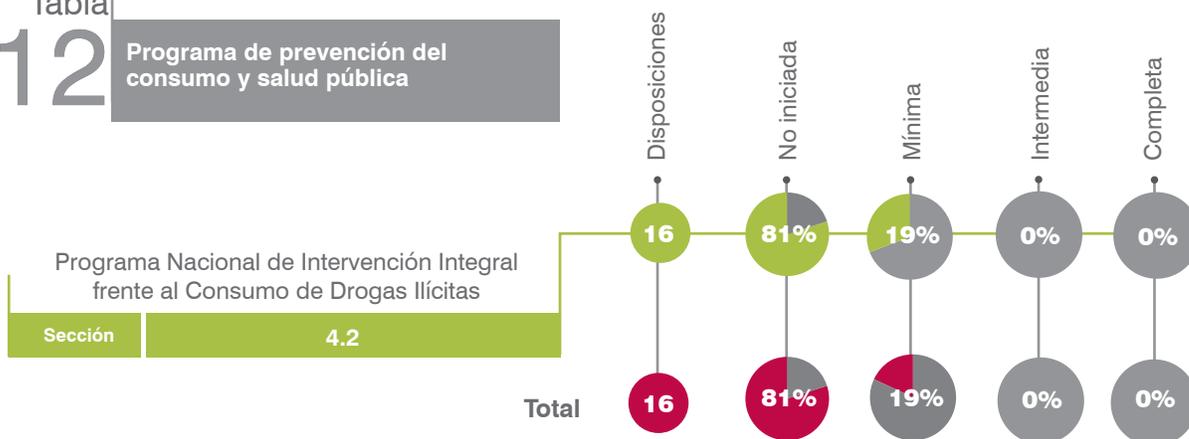
<sup>256</sup> “Cauca muestra los dientes y Duque responde con mano dura”, *Lasillavacia*, 24 de octubre de 2018, <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/cauca-muestra-los-dientes-y-duque-responde-con-mano-dura-68543>; “Fumigación con drones arrancó con reparos campesinos en Antioquia”, *El Colombiano*, 18 de octubre de 2018, <https://www.elcolombiano.com/antioquia/fumigacion-de-cultivos-ilicitos-con-drones-en-antioquia-EE9512798>

<sup>257</sup> Agencia de Renovación del Territorio (ART), Circular Interna 017, 22 de noviembre de 2017, “Agencia de Renovación del Territorio - Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos”. La Circular interna proporciona lineamientos para la articulación entre la Agencia de Renovación del Territorio y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Más recientemente, se emitió la circular conjunta 000005 entre DSCI, ART y ARN con lineamientos para la coordinación interinstitucional. Presidencia de la República, Agencia de Renovación del Territorio, Agencia para la Reincorporación y la Normalización (Circular Conjunta No. 000005 “Lineamiento de coordinación interinstitucional”, 28 de enero de 2019).

<sup>258</sup> Decreto 362 de 2018, “Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 de Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario único del Sector Presidencia de la República con el fin de reglamenta el Decreto ley 896 de 2017”, 22 de febrero de 2018. Este decreto regula la ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Tabla 12

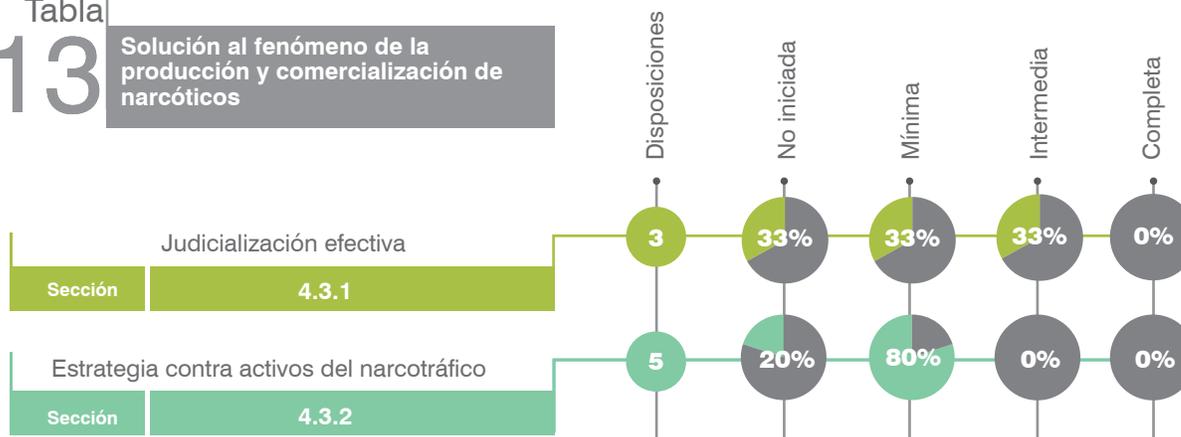
Programa de prevención del consumo y salud pública



Este tema cubre el subtema que hace seguimiento a la implementación del **Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas** a través de 16 disposiciones. De estas, 13 no han iniciado implementación y las tres disposiciones restantes, están en un nivel mínimo de implementación. El Ministerio de Salud, junto con el Ministerio de Justicia, iniciaron una revisión normativa para establecer la figura jurídica para viabilizar la creación de la Instancia de Alto Nivel encargada de articular y coordinar el proceso participativo de ajuste a la política frente al consumo. No obstante, en la política “Paz con Legalidad” no se hace mención de la creación de dicha Instancia de Alto Nivel tal como quedó consignado en el Acuerdo Final<sup>259</sup>. Recientemente, se adoptó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas<sup>260</sup>.

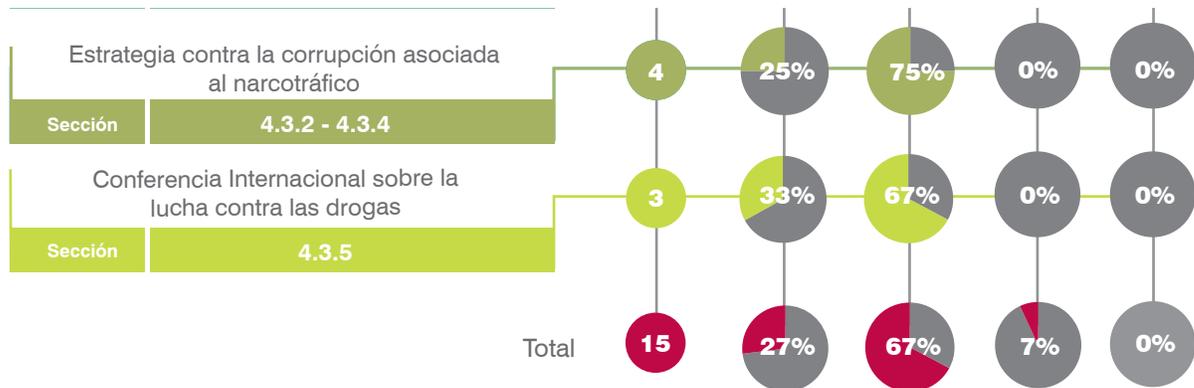
Tabla 13

Solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos



<sup>259</sup> Gobierno de Colombia, “Paz con Legalidad 2018-2022” (Presidencia de la República, Bogotá, 2018).

<sup>260</sup> Con la Resolución 089 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, “por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas”, se registrarán avances en la implementación de compromisos en el punto 4 del Acuerdo Final.



El subtema sobre **judicialización efectiva** tiene un total de tres disposiciones de las cuales una está en estado de implementación mínima, una en un nivel intermedio, y la disposición restante no han iniciado implementación. La actividad de implementación inicial refleja la aprobación de la Ley 1908 del 9 de julio de 2018 que contribuye a la estrategia para la judicialización efectiva de organizaciones criminales<sup>261</sup>. Por su parte, la actividad de implementación intermedia refleja los esfuerzos del Gobierno para ampliar la cooperación regional con países como Brasil, Bolivia y México, en la lucha contra el narcotráfico<sup>262</sup>.

El subtema sobre la **estrategia contra activos del narcotráfico** contiene cinco disposiciones de las cuales cuatro han sido implementadas mínimamente y una no ha iniciado implementación.

La implementación mínima en este subtema se refiere a las acciones para el desarrollo del Estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas (ECOFI) que prevé el Acuerdo, el primer taller con expertos internacionales tuvo lugar en noviembre de 2017 con el apoyo del Banco Mundial. Un avance adicional son las actividades para el mapeo de la cadena de valor del narcotráfico adelantadas por el Ministerio de Justicia con el apoyo técnico de UNODC.

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), y el Ministerio de Hacienda han firmado un convenio de cooperación interinstitucional que permite detectar operaciones de lavado de activos relacionadas con la corrupción de funcionarios públicos. Así mismo, se creó el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y

<sup>261</sup> Ley 1908 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia”, julio 09 de 2018.

<sup>262</sup> “Se realizó en Bogotá la II Reunión de la Comisión Mixta Colombo-boliviana para la lucha contra el Problema Mundial de las Drogas”, *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 28 de febrero de 2018, <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/realizo-bogota-ii-reunion-comision-mixta-colombo-boliviana-lucha-problema-mundial>

Terrorismo<sup>263</sup>. La UIAF ejerce la Secretaría Técnica y tiene como función fortalecer los canales de comunicación, intercambio y análisis conjunto de información, con el propósito de generar sincronización tanto estratégica como de ejecución entre los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y las autoridades judiciales.

El subtema sobre la **estrategia contra la corrupción asociada al narcotráfico** contiene cuatro disposiciones. De estas, tres están en un nivel mínimo de implementación y una no ha iniciado implementación.

La Ley 1849 de 2017<sup>264</sup> aumenta la eficacia del Código de Extinción de Dominio para combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción. La nueva norma acelera los procesos, incentiva la denuncia ciudadana y permite darle mejor uso a los bienes declarados en extinción.

El subtema que cubre la implementación de la **Conferencia Internacional sobre la lucha contra las drogas** contiene tres disposiciones. De estas, dos están en un estado de implementación mínima y una no ha sido iniciada.

El Gobierno de Colombia ha participado en foros regionales y más recientemente en el 61° periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacentes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Colombia participó en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas 2016 a la que se le hará seguimiento en 2019, cuando se debe revisar la Declaración Política y el Plan de Acción vigentes de la conferencia<sup>265</sup>.

---

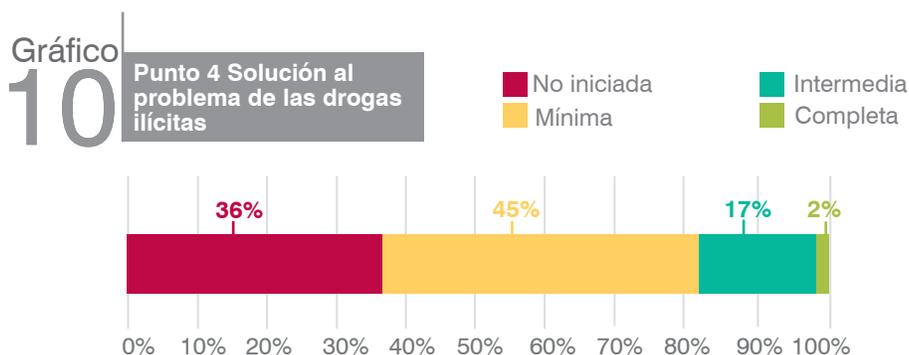
<sup>263</sup> Ley 1941 de 2018, “Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014”, 18 de diciembre de 2018, *Diario Oficial* No. 50.811.

<sup>264</sup> Ley 1849 de 2017, “Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1708 de 2014 ‘código de extinción de dominio’ y se dictan otras disposiciones”, 19 de julio 2017, *Diario Oficial* No. 50.299. Esta Ley aumenta la eficiencia del Código de Confiscación de Propiedad.

<sup>265</sup> “¿Y ahora qué?, opciones después de la UNGASS para 2019/2020”, International Drug Policy Consortium (IDPC), 2 de diciembre de 2016, <http://idpc.net/es/publications/2016/12/idpc-que-sigue-opciones-para-2019-2020-despues-de-la-ungass>

## Evaluación del Punto 4

Esta gráfica muestra los niveles agregados de implementación de los 66 compromisos en el punto 4 desde diciembre de 2016. Los compromisos que han logrado un nivel mínimo de implementación están representados por el área en amarillo. Los compromisos que han alcanzado un nivel intermedio de implementación están representados por el área aguamarina y aquellos que han sido implementados completamente por el área en verde. El área rojo representa los compromisos que no han iniciado implementación.



Tras dos años de haberse firmado el Acuerdo Final, se han logrado avances importantes en la implementación del punto 4. No obstante, aún se mantiene el reto de implementar de manera integral los compromisos en materia de producción, tráfico y consumo, garantizando a la vez los derechos, la seguridad y el desarrollo a las comunidades afectadas. A noviembre de 2018, 2% de los compromisos se han implementadas completamente, 17% se encuentran en un nivel de implementación intermedia, un 45% en un nivel mínimo de implementación y 36% de los compromisos no han iniciado implementación.

## Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), dos años de implementación

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es posiblemente la iniciativa más grande, exitosa y ambiciosa que se ha llevado a cabo en esta materia en la historia del país. El 94% de las hectáreas inscritas en el programa y verificadas por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) han sido voluntariamente erradicadas por las comunidades, esto equivale a 34.767 hectáreas de

coca<sup>266</sup>. El PNIS tiene el potencial de erradicar voluntariamente 51.824 hectáreas una vez se complete el programa. Actualmente involucra a más 99.000 familias de cultivadores que han tomado la decisión, de la mano del Gobierno Nacional y con las FARC como garante, de abandonar la economía ilegal y transitar hacia formas de producción lícitas que faciliten su desarrollo y el de sus comunidades. Adicionalmente, UNODC reporta que en su proceso de verificación han encontrado que el índice de resiembra o rebrote es de 0.6% para la erradicación voluntaria. Una cifra considerablemente menor que la reportada para la erradicación forzosa (37%) o fumigación<sup>267</sup>.

Estos logros del PNIS han pasado desapercibidos debido a que otras noticias han acaparado el debate público al respecto como, por ejemplo, el aumento de las hectáreas totales de los cultivos de coca en 2017 en Colombia. Según las mediciones de UNODC el aumento en 2017 fue de +17%, y según el Gobierno de Estados Unidos fue de +11%<sup>268</sup>.

De acuerdo con el informe comprensivo de UNODC que mide dichas hectáreas a diciembre 31 de 2017, dicho aumento se atenuó pasando del 52% entre 2015 y 2016, a un 17% entre 2016 y 2017, e incluso disminuyó en núcleos históricos de producción donde ha comenzado el PNIS y la erradicación forzosa, como Tumaco (-16%) y Guaviare (-28%)<sup>269</sup>. A partir de las cifras de dicho informe, se estima que en las zonas de implementación del PNIS la reducción de hectáreas habría sido del 11%<sup>270</sup>.

Hay que tener en cuenta que dicho informe global tiene fecha de corte del 31 de diciembre de 2017, por lo que no mide el impacto de la disminución asociada al PNIS o erradicación forzada durante 2018, año en el cual se ha implementado buena parte del programa, este impacto será verdaderamente cuantificable cuando el mismo informe sobre 2018 se publique en 2019.

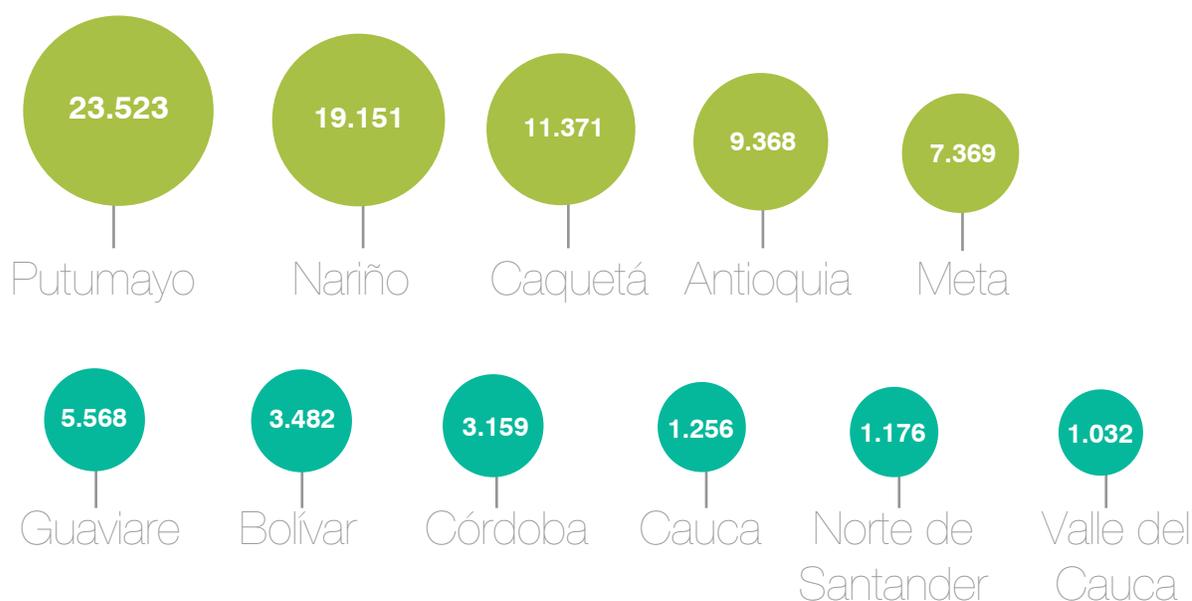
<sup>266</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 16- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 15 de febrero de 2019).

<sup>267</sup> *Ibid.*, 11; Ministerio de Justicia, Observatorio de Drogas de Colombia, “Erradicación manual forzosa y aspersión aérea”, (consultado el 27 de febrero de 2019), <https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=rm#inbox/FMfcgxwBVqTcxpKdzFXGRSPrxvFRIdnL>

<sup>268</sup> El Tiempo, “Así se miden las hectáreas sembradas con coca en Colombia”, 25 de junio 2018. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/como-se-miden-las-hectareas-sembradas-con-matas-de-coca-en-colombia-235490>

<sup>269</sup> Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) - Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017”, (Bogotá, septiembre de 2018), [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_territorios\\_afectados\\_cultivos\\_ilicitos\\_2017\\_Resumen.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf)

<sup>270</sup> “Más allá de las cifras de cultivos... ¿Qué está pasando con los campesinos cocaleros?” *Pacifista*, 26 de septiembre de 2018, <https://pacifista.tv/notas/mas-alla-de-las-cifras-de-cultivos-que-esta-pasando-con-los-campesinos-cocaleros/>

Departamentos con más familias en PNIS <sup>271</sup>**El PNIS y sus retos**

El Gobierno ha declarado a través de varios medios<sup>272</sup> su intención de honrar los Acuerdos Voluntarios alcanzados en el marco del PNIS y ha propuesto una evaluación para ajustar el programa. No obstante, no ha presentado aún su estrategia de sustitución para aquellos municipios y veredas que no entraron en el PNIS<sup>273</sup> pero donde las comunidades muestran voluntad de sustituir los cultivos. Este es el caso en municipios de Nariño, Antioquia y Catatumbo, que se cuentan entre los que más aumentaron sus hectáreas globales en 2017 pero no tienen acuerdos

<sup>271</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 15- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 7 de diciembre de 2018).

<sup>272</sup> Presidencia de la República, “Presidente Duque honrará acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, pero pide resultados”, agosto 18 de 2018, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180818-Presidente-Duque-honrara-acuerdos-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos-pero-pide-resultados.aspx> y Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 631 y 641, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>

<sup>273</sup> Al respecto, lo que se menciona en las Bases del Plan de Desarrollo es que se promoverán proyectos de sustitución, pero supeditados a la seguridad o estabilización de los territorios. Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 631 y 641.

voluntarios de sustitución firmados<sup>274</sup>. Estas regiones vecinas pueden haber sufrido un efecto globo en el que los cultivos se trasladan de un lugar a otro al aumentar la presión o cambiar las condiciones que facilitan la producción<sup>275</sup>.

### Asistencia técnica

Por su parte, comunidades y organizaciones involucradas en la sustitución han expresado inconformidad con los retrasos en el despliegue de la asistencia técnica necesaria para afianzar los nuevos cultivos con los que transitan a la economía lícita<sup>276</sup>. Según el Gobierno y UNODC, se ha comenzado a brindar asistencia técnica a 33.052 beneficiarios, lo que equivale al 33% de las familias inscritas en el programa<sup>277</sup>.

El proceso de contratación y asignación de dicha asistencia en cada municipio se realiza a través de un concurso público con participación de las comunidades involucradas, UNODC y el Programa. Allí se elige una organización o entidad de la zona con experiencia en la promoción de proyectos productivos comunitarios. Muchas de estas organizaciones son cooperativas u organizaciones productivas comunitarias de segundo nivel y en algunos casos universidades regionales.

Dichas organizaciones proveen a las familias beneficiarias con personal técnico de la región con el que elaboran un diagnóstico de su situación y de los proyectos productivos viables entre los que se ha destacado la preferencia por los cultivos de café y cacao y los proyectos silvopastoriles. Este modelo de asistencia técnica con actores locales, si bien es dispendioso, es transparente, consolida la confianza con las comunidades y emplea personal de la zona.

<sup>274</sup> Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) - Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017”, (Bogotá, septiembre de 2018), [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_territorios\\_afectados\\_cultivos\\_ilicitos\\_2017\\_Resumen.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf)

<sup>275</sup> Al respecto, la política integral para enfrentar el problema de la droga “Ruta Futuro” plantea “promover y fortalecer el programa de la sustitución de los cultivos ilícitos, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas”. Gobierno de Colombia, “Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas” (2018), 43, <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos/Documento%20final%20Ruta%20Futuro.pdf>

<sup>276</sup> “Nariñenses se sienten engañados con plan de sustitución de cultivos de coca”, *El Espectador*, 30 de octubre de 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/narinenses-se-sienten-enganados-con-plan-de-sustitucion-de-cultivos-de-coca>

<sup>277</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 15- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 7 de diciembre de 2018).

Por lo pronto, además de acelerar dicho proceso, se espera que este componente tenga mayor apropiación por parte del Gobierno Nacional, convirtiendo la sustitución de cultivos en un programa de Estado y un componente estructural del desarrollo rural, involucrando para ello al Ministerio de Agricultura y sus diferentes agencias, y a nivel local involucrando a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuarias (UMATA)<sup>278</sup> y a las gobernaciones.

De igual manera, se espera que la asistencia técnica se alinee con otros componentes de la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final, como el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa (PLANFES), el sistema Nacional de Extensión Agropecuaria a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y el Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. Esto facilitaría la sostenibilidad del proceso de sustitución.

### Seguridad y Protección

La mayor preocupación tanto de los gobiernos locales y regionales, las organizaciones sociales, las comunidades y las entidades internacionales con respecto a la implementación del PNIS, es la seguridad y protección de los líderes y comunidades que participan en el proceso de sustitución. En lo que va recorrido del proceso, se han evidenciado casos de violencia directa en su contra. Para finales de 2018, 47 miembros de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Marihuana y Amapola (COCCAM), que impulsaban el proceso de sustitución, habían sido asesinados<sup>279</sup>.

A septiembre de 2018, los homicidios en los municipios donde hay cultivos han aumentado<sup>280</sup>. Esto se explica por el hecho que la sustitución afecta directamente las finanzas de actores ilegales y de diferentes actores armados que compiten por copar las rentas ilegales dejadas por las FARC-EP. Las comunidades y sus líderes quedan atrapadas en esa confrontación.

<sup>278</sup> Fundación Ideas para la Paz, “¿En qué va la sustitución de cultivos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno”, (Informe 05, Bogotá, agosto 2015), [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_sustitucion\\_vol5.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_vol5.pdf)

<sup>279</sup> Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), “Informe nacional sobre violación de DDHH en la implementación del punto 4 ‘Solución al problema de las drogas ilícitas’ a la COCCAM”, (10 de diciembre de 2018), <https://colectivodeabogados.org/?Informe-nacional-sobre-violacion-de-DDHH-en-la-implementacion-del-punto-4>

<sup>280</sup> Fundación Ideas para la Paz, “¿En qué va la sustitución de cultivos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno”, (Informe 05, Bogotá, agosto 2015), [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_sustitucion\\_vol5.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_vol5.pdf)

Si bien el enfoque de Paz y Estabilización del nuevo Gobierno, contenido en su propuesta de política<sup>281</sup> y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo<sup>282</sup> promueven la seguridad y la legalidad en las regiones más afectadas, se espera que esta política de seguridad y protección logre un balance entre: 1) la persecución de las organizaciones criminales y sus líderes, 2) mantener la posibilidad de que estas organizaciones o sus miembros puedan someterse a la justicia colectiva o individualmente como está contemplado en el Acuerdo Final y, 3) la protección de las comunidades y los líderes, por medio de presencia de policía rural constante y accesible<sup>283</sup>.

### Articulación del PNIS con otros programas y estrategias del Acuerdo Final

Con el **PDET** y la Reforma Rural Integral: Tanto en el documento “Paz con Legalidad, 2018-2022”<sup>284</sup>, como en la propuesta de bases del Plan Nacional de Desarrollo<sup>285</sup>, se plantea la creación de una Hoja de Ruta Unificada para articular la implementación de los diferentes instrumentos de planeación contenidos en el Acuerdo, incluyendo los PDET, el Plan Marco de Implementación, los Planes Nacionales para la Reforma Rural o planes sectoriales, como se denominan en el PND, junto con los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), donde estén terminados o donde se vayan a adelantar, así como los compromisos del Plan de Atención Inmediato (PAI) establecidos entre el Gobierno y las comunidades en los Acuerdos Voluntarios de Sustitución suscritos en el marco del PNIS.

Esta articulación recoge una necesidad planteada por organizaciones, expertos y los previos informes del Instituto Kroc sobre el estado de la implementación. De implementarse, permitirá dar inicio a iniciativas plasmadas en los PATR que favorecen la consolidación de la transición productiva, como vías, electrificación y la comercialización de nuevos productos.

<sup>281</sup> Gobierno de Colombia, “Paz con Legalidad 2018-2022” (Presidencia de la República, Bogotá, 2018).

<sup>282</sup> Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 286, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>

<sup>283</sup> Esto incluye la modernización y fortalecimiento de las guardias indígenas y cimarronas, mantener el diálogo étnico-territorial entre Estado y autoridades étnicas en un marco de respeto y reconocimiento y, por último, donde haga falta, el regreso de inspectores de policía y figuras de gobierno micro-local.

<sup>284</sup> Presidencia de la República, “Paz con legalidad, 2018-2022”, (Bogotá, 2018).

<sup>285</sup> Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>

Con la **Fuerza Pública** y la erradicación forzada: En el marco de la nueva política integral y en el desarrollo del PNIS, se debe continuar y profundizar la articulación efectiva en terreno entre los esfuerzos de sustitución voluntaria y los de la Fuerza Pública en materia de erradicación forzada. Por un lado, esta coordinación permite proveer oportunamente la seguridad y protección necesaria para la sustitución y por otro ayuda a prevenir los choques entre erradicación y sustitución, incluyendo garantías para cultivadores en acuerdos colectivos que aún no se encuentran en la etapa de inscripción individual pero donde la Fuerza Pública va a erradicar, como ya sucedió en Caquetá<sup>286</sup>. Una práctica para resaltar a este respecto es el levantamiento de más de 5.000 hectáreas de coca del PNIS llevadas a cabo por la Fuerza Pública a pedido de las mismas comunidades, ya que esta acción significaba un riesgo para ellos<sup>287</sup>.

Con la **formalización de predios y la estabilización** de la frontera agrícola: De acuerdo con un estudio reciente de la Fundación Ideas para la Paz<sup>288</sup>, si bien no se puede establecer una causalidad definitiva entre la informalidad y los cultivos de uso ilícito, si existe un consenso entre funcionarios, líderes y académicos en que la formalización de predios facilita muchos procesos que fortalecen la sustitución, el desarrollo rural y el abandono de cultivos de uso ilícito. A este respecto, el Gobierno adelantó un piloto con el programa “Formalizar para Sustituir” entre la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y UNODC.

Por otro lado, los territorios de colonización reciente comparten tres problemáticas, la presencia de cultivos de uso ilícito, informalidad en la tenencia y estar más allá de, o bordeando la frontera agrícola, siendo frentes de deforestación. Una articulación exitosa entre priorización para la formalización de la propiedad de las familias ya incluidas en el PNIS a cargo de la ANT, y la focalización en estas regiones en los esfuerzos de zonificación ambiental participativa que debe adelantar el Ministerio de Medio Ambiente, así como el uso de estrategias de conservación y pago por servicios ambientales como alternativas para la sustitución allí donde está restringida la actividad agrícola intensiva, pueden disminuir la presión que los cultivos de uso ilícito mantienen sobre el medio ambiente y facilitar la resolución de conflictos ambientales como el de los cultivos de uso ilícito al interior o alrededor de Parques Nacionales Naturales y áreas protegidas.

<sup>286</sup> “Los coccaleros le muestran los dientes a Duque”, *La Silla Vacía*, 18 de octubre 2018, <https://lasillavacia.com/los-coccaleros-le-muestran-los-dientes-duque-68453>

<sup>287</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 15- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 7 de diciembre de 2018).

<sup>288</sup> Fundación Ideas para la Paz, “Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos. Desafíos y oportunidades para el desarrollo rural”, diciembre de 2018, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1716>

Con el **sector privado**: Este juega un papel fundamental en la sustitución ya que ayuda a proveer comercialización y acceso a mercados a los nuevos productos como lo viene haciendo a través de empresas puntuales y gremios como Fedecacao y la Federación Nacional de Cafeteros que prestan apoyo técnico y de comercialización a comunidades en procesos de sustitución. Al respecto puede también promocionarse que otros gremios se involucren, como los ganaderos, ya que muchas familias en sustitución optan por esta actividad, e igualmente otros no agropecuarios como los de servicios y turismo. También estrategias como las compras públicas o la agricultura por contrato pueden ser bastante útiles en estas circunstancias. Así mismo, a través de estrategias como Obras por Impuestos, el sector privado puede apoyar con obras de infraestructura claves para que las comunidades en transición productiva puedan comercializar sus productos, como vías, electrificación, comunicaciones y otros.

### Pendientes en la implementación del PNIS

El Plan Marco de Implementación (PMI) definió la necesidad de construir un decreto sobre la estrategia de sustitución en territorios étnicos, tales como resguardos indígenas y territorios colectivos de las comunidades negras. Esta estrategia debe ser diferenciada y tener en cuenta criterios como el respeto a las formas de uso ancestral de las plantas, el uso de semillas propias, la autonomía de las autoridades étnico-territoriales y su derecho al territorio y la participación de la Alta Instancia Étnica de implementación en el proceso de construcción de dicho decreto, entre otros. Este decreto se vuelve más urgente al considerar que en 2017 una gran cantidad de cultivos de uso ilícito se ubicó en territorios étnicos y está generando violencia contra estas comunidades, como la sufrida en el Alto Mira o en los territorios del pueblo Awá en Nariño<sup>289</sup>. Una opción posible para estructurar dicho decreto es que la sustitución en estas zonas parta de la construcción de un PISDA diferenciado y colectivo negociado con autoridades étnicas y comunidades, en vez de aplicar la misma metodología del PNIS en zonas campesinas en la que las familias cultivadoras se entienden como unidades separadas.

Por su parte, aunque se ha avanzado en la estrategia de involucrar recolectores en capacitaciones y obras de beneficio comunitario a cambio

<sup>289</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017” (septiembre de 2018), [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_territorios\\_afectados\\_cultivos\\_ilicitos\\_2017\\_Resumen.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf)

de su inclusión en el programa, se espera que dicha estrategia termine de cobijar a todas las regiones del PNIS<sup>290</sup>.

Por último, en la nueva legislatura se presentó un proyecto de **ley sobre el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores** que busca solucionar jurídicamente la situación de aquellos cultivadores que se comprometen con la sustitución pero que tienen causas penales o condenas existentes, así como de aquellos que podrían tenerlas. Es importante que el Gobierno actúe con esta u otra propuesta de tratamiento diferenciado para los pequeños cultivadores, que proporcione una alternativa legal a quienes optan por la sustitución y cumplen, y a los que tienen proceso o condenas por esta causa. Es necesario que dicha estrategia reconozca las afectaciones diferenciadas por género que causa el fenómeno, y que plantee alternativas igualmente diferenciadas.

### **Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública**

El segundo componente del Punto 4 son los programas de prevención del consumo y salud pública, con los cuales se busca dar solución al problema de las drogas desde el lado de los consumidores. Para ello, el Acuerdo Final propone construir un programa nacional y sus expresiones locales a través de la participación de los actores interesados, priorizando la prevención y el tratamiento al consumo desde acciones basadas en la evidencia científica.

Un avance en este sentido es la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas que tiene como objetivo el fortalecimiento de los factores de prevención, tratamiento, rehabilitación e inclusión social, y busca reducir el consumo, abuso, adicción a sustancias psicoactivas y/o bebidas alcohólicas en los niños, las niñas y los adolescentes. La política, garantiza la atención integral de las personas, familias y comunidades con riesgos o consumo problemático de sustancias psicoactivas, mediante respuestas programáticas que los reconoce como sujetos de derechos<sup>291</sup>.

Adicional a lo anterior, en la política contra las drogas Ruta Futuro, en el Pilar 1: “Reducir el consumo de drogas y su impacto”, se recogen

<sup>290</sup> De acuerdo con UNODC, 16.863 recolectores y sus familias se han registrado en el PNIS. De estos, 1,752 se han vinculado formalmente, y a cambio de un estipendio, a actividades de interés comunitario como el mantenimiento de vías terciarias, la reparación y construcción de edificios comunitarios y la capacitación formal y para el trabajo en 15 municipios de 10 departamentos. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 15- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 7 de diciembre de 2018), 3, 27.

<sup>291</sup> Gobierno de Colombia, “Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas” (Ministerio de Salud y Protección Social, Bogotá, 16 de enero de 2019), <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-089-de-2019.pdf>

elementos clave para potenciarlo de forma que la estrategia sea balanceada también del lado del consumo y aproveche los acumulados y aprendizajes regionales y nacionales a este respecto.

### ***Judicialización efectiva y estrategia de lucha contra activos del narcotráfico***

Con el Decreto Ley 898 del 29 de mayo de 2017, en su artículo 25, se modificó parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, creando entre otras la Dirección Especializada contra el Narcotráfico. La estrategia de investigación la lideran 43 Fiscales Delegados distribuidos en cuatro regiones así: Norte, Pacífico, Oriente y Centro del país. Estos fiscales se articulan con los grupos especializados de Policía Judicial, Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN), Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional (DIRAN) y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), algunos de ellos con la colaboración de las Embajadas de los Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, Australia, Israel, Alemania, Francia y España, entre otros, al igual que de la Fuerza Aérea, Ejército Nacional y la Armada Nacional. Entre las principales actividades operacionales está el ataque directo al sistema de redes de valor afectando los nodos trascendentes para el cultivo, producción, distribución y comercialización y transporte de estupefacientes; atacando los centros de acopio y la implementación de operaciones destinadas a la destrucción de laboratorios, erradicación de cultivos ilícitos, al igual que ataque al fenómeno delictivo mediante la articulación y compulsión de copias a Direcciones Especializadas contra el lavado de Activos y de Extinción del Derecho de Dominio<sup>292</sup>.

Sin embargo, a pesar de estos avances en materia de política pública, aún persisten retos significativos frente a varios compromisos, como el de eliminar y reducir considerablemente la desviación y el tráfico ilícito de los precursores y el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas. Existen algunas preocupaciones frente al cambio en el discurso de la política de drogas bajo la administración actual. Para algunas voces, la Ruta Futuro, “puede retroceder a prácticas que han vulnerado derechos, aumentado la violencia y que no han dado resultados efectivos, tales como la erradicación forzosa de cultivos declarados ilícitos, la retoma del glifosato como medio de erradicación, la criminalización administrativa de

<sup>292</sup> Fiscalía General de la Nación “Informe de la Fiscalía General de la Nación sobre la implementación de los Acuerdos de Paz” (documento dirigido al Instituto Kroc, marzo de 2019), 1-2.

personas usuarias de drogas y la persecución de los eslabones más bajos de la cadena de producción, entre otras”<sup>293</sup>.

Una de las principales preocupaciones está relacionada con la corrupción. Esta impacta negativamente el goce de los derechos humanos y afecta la obligación del Estado de destinar el máximo de los recursos disponibles a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. La lucha contra la corrupción está incluida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible asumidos por Colombia. Según la Contraloría General de la República, el costo anual de la corrupción en Colombia en 2017 equivalió aproximadamente al 21% del presupuesto nacional del año 2018 (aproximadamente 16.000 millones de dólares)<sup>294</sup>.

Para continuar dando cumplimiento a lo pactado en el punto 4 del Acuerdo Final, se espera que, en sus diversos componentes, estas políticas estén alineada con las recomendaciones y conclusiones de la conferencia global de las Naciones Unidas sobre Drogas, UNGASS 2016.

---

<sup>293</sup> Coalición Acciones por el Cambio, “La Experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década” (Informe Sombra de la Coalición de Acciones por el Cambio 62 periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, Viena, marzo de 2019) 3, <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/02/informe-la-experiencia-de-colombia-en-materia-de-poli%cc%81tica-de-drogas-en-la-u%cc%81ltima-de%cc%81cada-1.pdf>

<sup>294</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/40/3/Add.3, 04 de febrero de 2018), 12.

## ***PUNTO 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto***

### **A modo de síntesis**

#### Principales estrategias y programas

- Verdad: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón del conflicto (UBPD).
- Justicia: Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).
- Reparación: Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidades y acciones concretas para contribuir a la reparación; medidas de reparación colectiva integral para la construcción de la paz; rehabilitación psicosocial; procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior; medidas de restitución de tierras; fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral de Víctimas.
- Garantías de no repetición: promoción de una cultura del respeto de los derechos humanos; fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor de los defensores de derechos humanos y sus organizaciones; y plan nacional en derechos humanos.

#### Principales avances

- Realización de jornadas de recolección de insumos para los diseños institucionales y metodológicos de la CEV, la UBPD y la UIA. Esto incluye el inicio de un proceso conjunto de consulta previa, libre e informada con las comunidades y pueblos étnicos de las metodologías de trabajo y protocolos de relacionamiento de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).
- Lanzamiento de la CEV, presentación de su metodología de trabajo y entrada en funcionamiento de la UBPD.
- Inicio de la presencia territorial de la CEV, UBPD y la ampliación de los equipos de la JEP en el 2019.
- La Sala de Reconocimiento de Verdad de la JEP avoca conocimiento de siete (7) casos: Caso 001, basado en el informe “Retención ilegal de personas por parte de las FARC - EP”, entregado por la Fiscalía General de la Nación; Caso 002, con el que la JEP prioriza la situación en Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, en el departamento de Nariño; Caso 003, conocido como “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas de combate por agentes del Estado”; Caso 004, mediante el cual la JEP prioriza la situación humanitaria en Urabá; y el Caso 005, que prioriza la situación humanitaria en el Norte del Cauca; Caso 006, que analizará la

victimización de miembros de la Unión Patriótica y, el Caso 007, centrado en el reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado colombiano.

- La UARIV ha plasmado las modificaciones a las normas reglamentarias de la Ley 1448 de 2011 en otros instrumentos metodológicos y programáticos como el nuevo modelo de reparación colectiva<sup>295</sup> y la modificación del protocolo de participación de víctimas, incluyendo colombianos en el exterior.

## Principales dificultades

- Retrasos graves en la puesta en marcha efectiva del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa para garantizar el derecho a la defensa de los comparecientes y la asesoría a las víctimas en el proceso ante la JEP.
- Recortes presupuestales a la CEV, UBPD y JEP<sup>296</sup>.
- Persistente falta de recursos para la financiación de la política de reparación a víctimas.
- Inexistencia de las adecuaciones normativas a la política de reparación integral a víctimas para ampliar su vigencia y hacerla coherente con el Acto Legislativo 01 de 2017.
- Degradación de las condiciones de seguridad en varios territorios del país que dificulta la presencia de las entidades del Sistema en esos territorios y desincentiva la participación de los individuos y organizaciones en estos mecanismos.
- Necesidad de adecuar y ampliar las jornadas de pedagogía sobre el SIVJRNR, los mecanismos que lo componen, los medios y tiempos para acceder a ellos.
- Garantizar procesos de acompañamiento a las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de informes con destino a la CEV, UBPD o JEP.

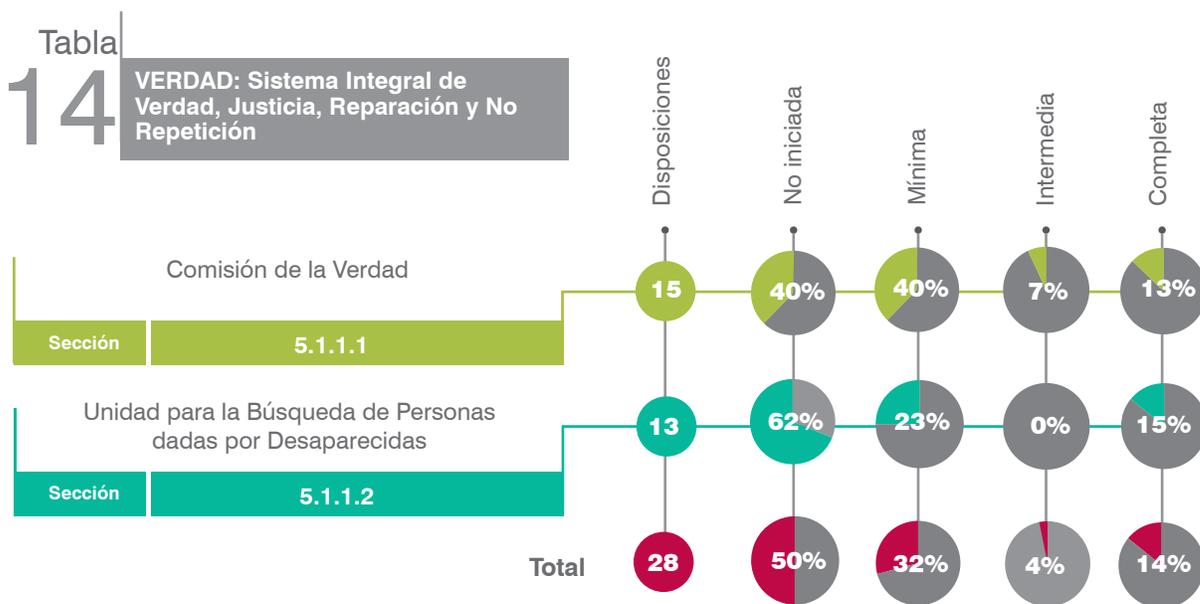
<sup>295</sup> Unidad para las Víctimas, “Resolución Interna 04237 de 2018”, 30 de agosto de 2018.

<sup>296</sup> Por ejemplo, la CEV manifestó que contaban con un presupuesto de 130.000 millones de pesos, el cual se redujo a 82.000 millones de pesos, lo que implica ajustes presupuestales para los tres años del mandato. Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 06 de diciembre del 2018. Por su parte, la UBPD ha indicado que para 2019, sus necesidades presupuestales suman 163.955 millones de pesos, incluidos gastos de funcionamiento e inversión que a su vez fueron recortados en un 50% (81.560 millones) para la presente vigencia. “Comunicación respuesta UBPD sobre presupuesto a Congreso de la República, *Congreso de la República de Colombia*, 11 de septiembre del 2018, <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-09/Respuesta%20UBPD.pdf>; Ley 1940 de 2018, “por la cual se decreta presupuesto de rentas y Recursos de capital y ley de apropiaciones para vigencia fiscal 10, al 31 diciembre 2019”, 26 de noviembre del 2018, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201940%20DEL%2026%20NOVIEMBRE%20DE%202018.pdf>

Principales temas pendientes

- Ajustes normativos para el fortalecimiento de la Ley 1448 de 2011 conforme el Proceso Amplio de Participación.
- Sanción presidencial de Ley Estatutaria de Administración de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz.
- Garantizar la independencia y autonomía de la Jurisdicción Especial para la Paz.
- Garantizar la sostenibilidad financiera de todo el SIVJRNR, así como acuerdos de coordinación interinstitucional con el Estado para desarrollar su mandato.

**Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación**



El subtema sobre la **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)** cuenta con 15 disposiciones de las cuales seis no han iniciado su implementación, seis se ha implementado mínimamente, una se encuentra en un nivel de implementación intermedia y dos se han implementado completamente.

El 8 de noviembre del 2018, la CEV publicó sus lineamientos metodológicos en los que establece que su despliegue territorial se realizará en once macro regiones, en las que se ubicarán 27 Casas de la

Verdad<sup>297</sup>, incluidos territorios étnicos e internacionales, para el trabajo con población exiliada.

Durante su periodo de alistamiento realizó encuentros pedagógicos con víctimas en distintas zonas del país<sup>298</sup> y recibió recomendaciones metodológicas por parte de organizaciones sociales y academia en temas como participación de mujeres, población LGBTI e inclusión de refugiados y exiliados<sup>299</sup>. El 28 de noviembre de 2018, la CEV terminó su proceso de alistamiento dando inicio a su mandato de 3 años. A noviembre de 2018, la CEV ya había comenzado a recibir informes que ayudan con el cumplimiento de su labor, tanto de instituciones estatales, como de organizaciones de la sociedad civil<sup>300</sup>. La CEV ha avanzado en el proceso de consulta previa con comunidades étnicas aunque aún está pendiente este proceso con el pueblo Rrom<sup>301</sup>. Es importante resaltar que la CEV ha incorporado los enfoques transversales de género, étnico, territorial y derechos humanos, que garantizarán situar a las víctimas en el centro del proceso.

<sup>297</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), “Comisión de la Verdad inicia despliegue exploratorio en macroregiones” (22 de agosto del 2018), <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-de-la-verdad-inicia-el-despliegue-exploratorio-en-macroregiones>; “Así será la presencia territorial de la Comisión de la Verdad”, *El Espectador*, 20 de noviembre del 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/asi-sera-la-presencia-territorial-de-la-comision-de-la-verdad>; Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), “Lineamientos Metodológicos” (08 de noviembre del 2018), <https://comisiondelaverdad.co/images/zoo/publicaciones/archivos/metodologia-comision-verdad.pdf>

<sup>298</sup> “Comisión de la Verdad escucha a víctimas de Antioquia”, *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, 28 de noviembre del 2018, <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion/comision-de-la-verdad-escucha-victimas-de-antioquia/45145>

<sup>299</sup> Ruta Pacífica de las Mujeres (@RutaPacificaM), “Ruta Pacífica realiza la presentación de ‘Una Verdad que Repare.’” Tweet, 22 de agosto del 2018, <https://twitter.com/RutaPacificaM/status/1032379930498097152>; Rodeemos el Diálogo, “Verdad global: retos y recomendaciones para la inclusión de refugiados y exiliados en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia” (Cuadernos de ReD 3, Bogotá, 2018); Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) (@ComisionVerdadC), “Alianza para garantizar que las voces de la población LGBTI en los territorios estén presentes en las acciones de la Comisión,” Tweet, 23 de noviembre del 2018, <https://twitter.com/ComisionVerdadC/status/1065999475393609728>; Miembros (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición) entrevistado por miembros del equipo del Instituto Kroc, 06 de diciembre del 2018.

<sup>300</sup> “La disputa por la paz, la disputa por la memoria”, *Centro Nacional de Memoria Histórica*, 02 de agosto del 2018, <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/la-disputa-por-la-paz-la-disputa-por-la-memoria>; “Génesis sobre la guerra y las atrocidades cometidas por las Farc” *Radio Santa Fe*, 28 de agosto del 2018; “Forjando Futuros hace entrega a la Comisión de la Verdad y a la JEP de dos informes sobre desplazamiento forzado y despojo de tierras”, *Fundación Forjando Futuros*, 12 de diciembre del 2018, [http://www.forjandofuturos.org/noticia\\_interior.php?id\\_ent=739](http://www.forjandofuturos.org/noticia_interior.php?id_ent=739)

<sup>301</sup> “Instrumentos de relacionamiento entre los Pueblos Indígenas y SIVJNR, protocolizados en la Mesa Permanente de Concertación – MPC” *Organización Nacional Indígena de Colombia*, 19 de enero de 2019, <https://www.onic.org.co/comunicados-de-otros-sectores/2743-instrumentos-de-relacionamiento-entre-los-pueblos-indigenas-y-sivjnr-protocolizados-en-la-mesa-permanente-de-concertacion-mpc>

La experiencia comparada muestra que en general el cumplimiento o implementación del mandato de las comisiones de la verdad, toman más tiempo que el que se estipula inicialmente. El 35% de los acuerdos comprensivos de paz en la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM) incluyen compromisos relacionados con mecanismos de verdad o reconciliación. A los dos años de firmado el acuerdo, el 75% de los acuerdos no habían iniciado la implementación de estos compromisos o se encontraban en un nivel mínimo de implementación. Tan solo dos países habían logrado niveles de implementación intermedia en esta materia (Liberia y Guatemala) y tan solo uno había alcanzado implementación completa (El Salvador)<sup>302</sup>.

El subtema que cubre la **Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)**, contiene 13 disposiciones de las cuales ocho no han iniciado implementación, tres tienen niveles mínimos de implementación, y dos han sido implementadas completamente.

Después de la expedición de los decretos finales que marcaron el inicio de actividades de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD)<sup>303</sup>, la entidad inició con la contratación del 30% de su planta de personal<sup>304</sup>, y continuó con los diálogos con familiares de personas dadas por desaparecidas y autoridades locales en ocho (8) territorios del país<sup>305</sup>.

La Unidad ya inició con la recepción de informes por parte de instituciones estatales y de organizaciones de víctimas<sup>306</sup>; así como con la firma de

<sup>302</sup> Madhav Joshi y Jason Quinn, Peace Accords Matrix Implementation Dataset, V.1.5 (July 29, 2015), Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, <https://peaceaccords.nd.edu/research>

<sup>303</sup> Decreto 1393 de 2018, “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y se determinan las funciones de sus dependencias”, agosto 02 del 2018; Decreto 1394 de 2018, “Por el cual se modifica el sistema especial de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)”, agosto 02 del 2018; Decreto 1395 de 2018, “Por el cual se modifica la planta de personal de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y se dictan otras disposiciones”, agosto 02 del 2018.

<sup>304</sup> Funcionaria (Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 06 de agosto del 2018.

<sup>305</sup> Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD), “Segundo ciclo de Diálogos Territoriales,” Facebook, 22 de octubre del 2018, <https://www.facebook.com/UBPDbusquedadesaparecidos/posts/243895632948480>

<sup>306</sup> Funcionarios (Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 06 de agosto del 2018; “Víctimas pedimos al Sistema Integral esclarecer y reconocer públicamente los crímenes de Estado,” Facebook, 26 de octubre de 2018, <https://www.facebook.com/UBPDbusquedadesaparecidos/posts/245007196170657>; “Víctimas pedimos al Sistema Integral esclarecer y reconocer públicamente los crímenes de Estado”, MOVICE, 25 de octubre del 2018.

convenios interinstitucionales<sup>307</sup> que coadyuvan a la realización de su labor.

Aún está pendiente la conformación del Consejo Asesor y el fortalecimiento de relaciones estratégicas con el Instituto Nacional de Medicina Legal en su rol de apoyo técnico y científico para los procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos de personas dadas por desaparecidas.

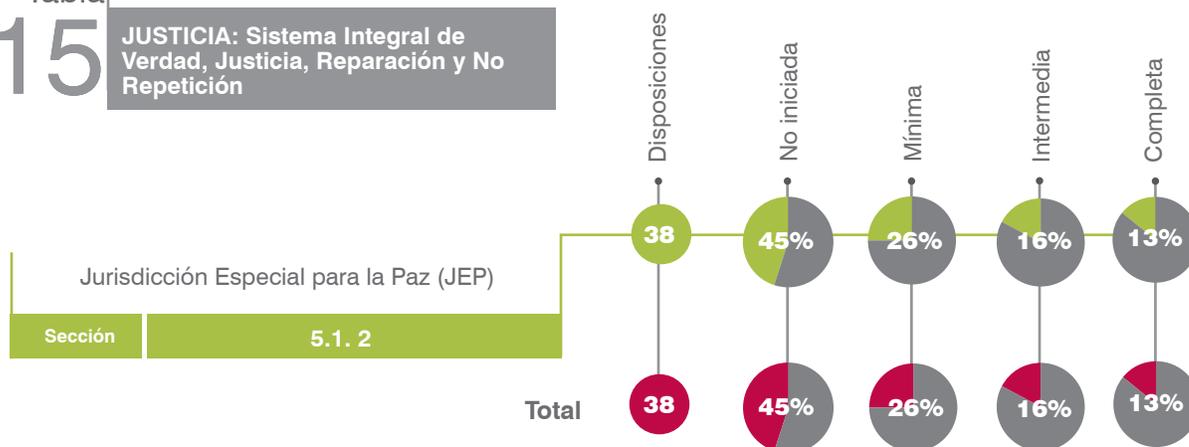
En comparación con otros acuerdos de paz comprensivos, Colombia es única en los esfuerzos que ha realizado en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado. En Guatemala, por ejemplo, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico resaltó la necesidad de crear una comisión exclusiva para la búsqueda de personas desaparecidas, particularmente niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, 18 años después de la firma del acuerdo, la legislación en esta materia aún se encuentra bajo discusión y no ha sido aprobada por el gobierno<sup>308</sup>. Colombia tiene el potencial de ser un ejemplo a nivel internacional si los compromisos relativos a la UBPD se implementan de manera efectiva.

---

<sup>307</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), “Acuerdo de intercambio y confidencialidad de la información entre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado” (Bogotá, 2018); Funcionarios (Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 06 de agosto del 2018; Coordinadora (GRUBE, Fiscalía General de la Nación), entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de octubre de 2018; Secretaria Técnica (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 17 de octubre de 2018.

<sup>308</sup> “Critican inacción en la búsqueda de desaparecidos de la guerra en Guatemala” *Publinews*, 30 de agosto de 2018, <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2018/08/30/critican-inaccion-busqueda-desaparecidos-guerra-guatemala.html>

Tabla  
**15** JUSTICIA: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición



El subtema sobre la **Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)** cuenta con 38 disposiciones de las cuales 17 no han iniciado su implementación, 10 se han implementado mínimamente, seis están en un estado de implementación intermedia y cinco se han implementado completamente.

Los niveles de implementación completa de este subtema, reflejan la creación del Comité de Escogencia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; la selección de sus jueces; la instalación del Secretaría Ejecutiva; y la creación de la JEP. La Jurisdicción abrió sus puertas al público el 15 de marzo de 2018 y en 2018 y en lo que va corrido de 2019, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP ha abierto siete (7) casos (a 14 de marzo de 2019)<sup>309</sup>.

Así mismo, se han fortalecido los enlaces de la Secretaría Ejecutiva en varios departamentos del país. Esto es de gran relevancia para ahondar las labores de pedagogía y proveer mejores herramientas a las víctimas y sus organizaciones para participar ante la Jurisdicción.

Los bajos niveles de implementación reflejan los retrasos en la implementación de la Ley 1820 de 2016, pues a diciembre de 2018 se reportaban 409 miembros de FARC privados de libertad, de los cuales 173

<sup>309</sup> Siete (7) casos relacionados con retenciones ilegales de personas cometidas por las FARC – EP (Caso 001), la situación en Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, en el departamento de Nariño (Caso 002), muertes ilegítimamente presentadas como bajas de combate por agentes del Estado (Caso 003), la situación humanitaria en Urabá (Caso 004) y la situación humanitaria en el Norte del Cauca (Caso 005), la victimización de miembros de la Unión Patriótica (Caso 006); y, el Caso 007, centrado en el reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado colombiano. Estos casos fueron priorizados por su pertinencia para evidenciar la dinámica del conflicto en un territorio, para visibilizar crímenes como la violencia sexual o el desplazamiento forzado, y por su relevancia para el análisis de los impactos diferenciados del conflicto en comunidades vulnerables, incluidas las étnicas, así como el rol de la discriminación histórica y estructural en dichos impactos.

ya han sido acreditados<sup>310</sup>. Sumado a ello, la creación y puesta en marcha del Sistema de Asesoría y Defensa ha presentado graves retrasos lo que podría afectar el derecho a la defensa y el debido proceso, así como la participación efectiva de las víctimas en el marco de la Jurisdicción.

Recientemente, a principios de marzo del 2019, el Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia de la JEP fue objetado por el Presidente Duque lo que podría poner en riesgo la estabilidad normativa de la jurisdicción. La Presidenta de la JEP, Patricia Linares, ha expresado públicamente que esta objeción no frena el funcionamiento de la JEP, ya que esta “seguirá funcionando plenamente, ejerciendo a cabalidad todas y cada una de sus competencias y funciones”<sup>311</sup>. Por otro lado, la Corte Constitucional ha terminado la revisión de la Ley de Procedimiento de la JEP declarando inexecutable dos ajustes que se introdujeron en la Ley en los últimos debates. De acuerdo con ONU Derechos Humanos, “la construcción de una paz estable y duradera depende de la urgente sanción y promulgación, sin más dilaciones, del proyecto de Ley Estatutaria para la Administración de Justicia de la JEP, en cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional y de los estándares internacionales”<sup>312</sup>.

En términos comparativos, de los 34 acuerdos de paz en la Matriz de Acuerdos de Paz, el 59% incluyen compromisos sobre amnistías y en el 45% de estos casos, al final de los primeros dos años de implementación, se había otorgado una amnistía general. Estas amnistías incluyeron a todo tipo de perpetradores y tipos de crímenes (incluyendo violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario). Desarrollos normativos a nivel internacional, tanto en el marco de las Naciones Unidas como en la Corte Penal Internacional (CPI) han resultado en un entendimiento común sobre las amnistías generales como un mecanismo inaceptable<sup>313</sup>. Influenciado por la CPI y el Estatuto de Roma, en el Acuerdo Final de Colombia se presentan opciones para otorgar amnistías más condicionadas y lograr mayor rigor en las investigaciones.

El análisis comparativo también muestra que los crímenes relacionados con el conflicto armado tradicionalmente han sido abordados ya sea por la justicia ordinaria o cortes mixtas o internacionales que no se crearon en

<sup>310</sup> Miembro (Equipo Técnico, CSIVI) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 10 de diciembre de 2018.

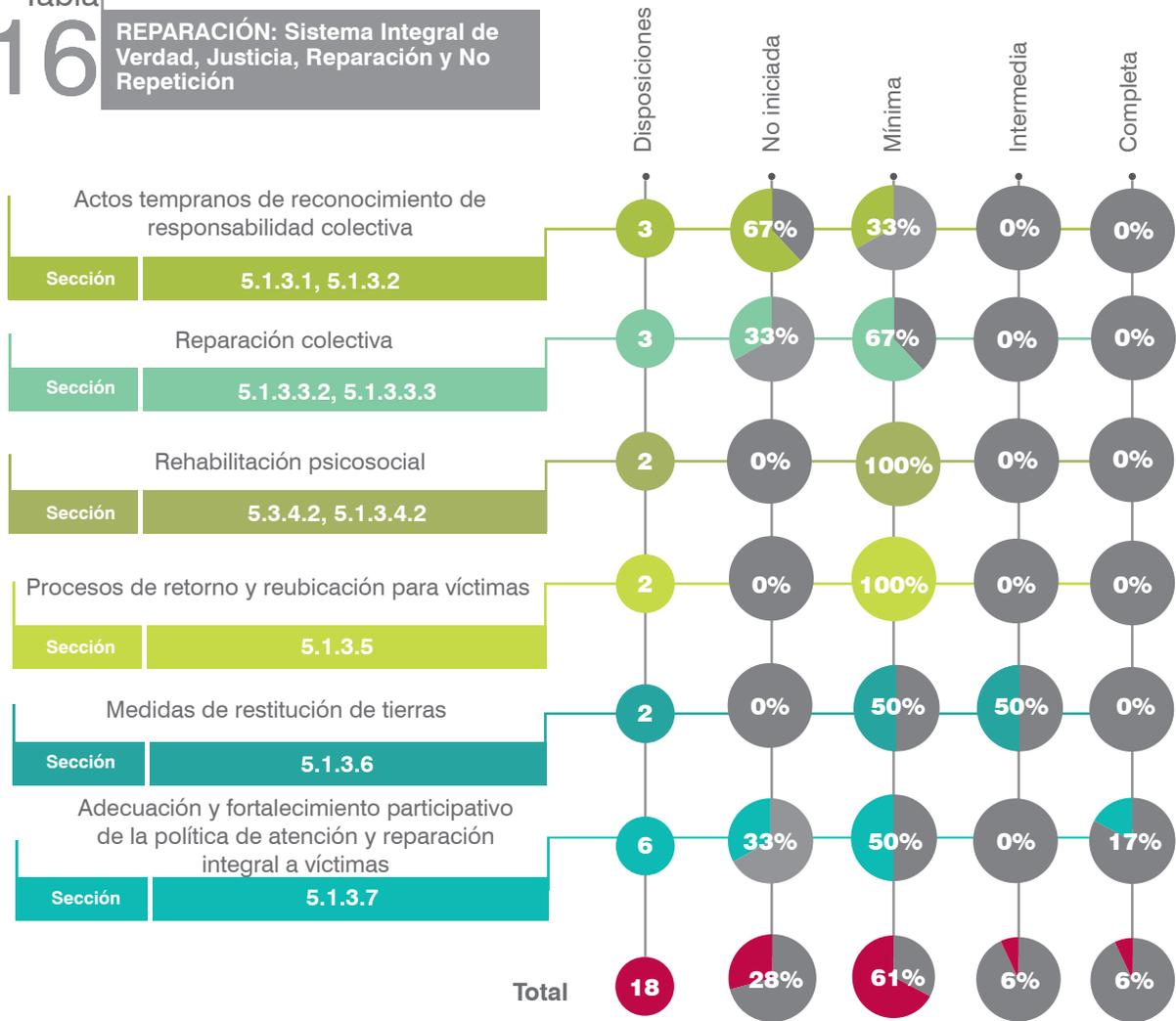
<sup>311</sup> Patricia Linares Prieto, Presidenta de la JEP, “Declaración de la Presidenta de la JEP”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 10 de marzo de 2019, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-seguirá-funcionando-plenamente.aspx>

<sup>312</sup> ACNUDH, “Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y el derecho internacional en Colombia” (Presentación, PowerPoint, marzo de 2019, diapositiva 38).

<sup>313</sup> Priscilla Hayner, *The Peacemaker's Paradox: Pursuing Justice in the Shadow of Conflict* (Routledge, 2018), 21.

el marco del acuerdo de paz. La JEP marca la diferencia entre el Acuerdo Final de Colombia y otros acuerdos de paz al ser una jurisdicción que se crea a partir del Acuerdo Final, es autónoma y específica para los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado. La JEP tiene el potencial de ser un ejemplo en materia de justicia transicional a nivel internacional, por lo que hay que proteger y garantizar su autonomía e independencia.

Tabla 16 REPARACIÓN: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición



En lo que se refiere específicamente al subtema sobre **actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva**, de un total de tres disposiciones, dos no han iniciado implementación y la disposición restante se encuentra en un estado de implementación mínima.

Los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva iniciaron en septiembre de 2016 en Bojayá, Chocó donde las FARC-

EP llevó a cabo un acto de reconocimiento temprano por la masacre perpetrada en mayo de 2002. Estos actos han sido facilitados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), y en algunos casos, la Conferencia Episcopal Colombiana y el Diálogo Intereclesial por la Paz de Colombia (DiPaz). Por su parte, los actos de reconocimiento de responsabilidad por parte del Gobierno se han dado con la Unión Patriótica en septiembre de 2017 y por la masacre de El Placer en Putumayo en enero de 2016<sup>314</sup>.

En 2018, los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad pasaron a manos de la CEV quien ha propuesto un proceso de resignificación de lo que se entiende por los actos. Actualmente se encuentra desarrollando una metodología para esto<sup>315</sup>.

Por su parte, dado que no se ha definido qué se entiende por acto de reparación y, a pesar de algunas actividades llevadas a cabo por las FARC en las comunidades aledañas a los ETCR, estas no han sido acreditadas como tal.

El subtema sobre **reparaciones colectivas**, está compuesto por tres disposiciones de las cuales una no ha iniciado implementación y dos están en un estado de implementación mínima.

La UARIV muestra avances en la ruta de reparación colectiva con la promulgación de la Resolución 03143 del 23 de julio de 2018<sup>316</sup>, que tiene como objetivo adoptar cambios en el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad. Frente a este tema, el Quinto informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, concluye que, “existe un desconocimiento en la aplicación del enfoque de Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa en las acciones institucionales” y recomienda a la UARIV “fortalecer a las entidades territoriales y las demás con presencia en el orden regional, en el

<sup>314</sup> Funcionarios (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) entrevista realizada por especialista del equipo del Instituto Kroc, 07 de mayo de 2018.

<sup>315</sup> Reunión entre Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV) y Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), Instituto Kroc, 17 de julio del 2018; Marta Ruiz y Dora Lancharos (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)) entrevistadas por Instituto Kroc, 04 de septiembre del 2018.

<sup>316</sup> Resolución 03143 del 2018, “Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”, 23 de julio del 2018, <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/resolucion03143-23-julio-2018.pdf>

proceso de formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC)<sup>317</sup>.

El subtema sobre **rehabilitación psicosocial**, contiene dos disposiciones que muestran un estado de implementación mínima. Están en curso esfuerzos para la preparación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y No Repetición que incluyen tanto medidas de recuperación emocional a nivel individual como rehabilitación psicosocial para comunidades<sup>318</sup>.

El subtema sobre los **procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior**, muestra niveles bajos de implementación. Las dos disposiciones que contiene este subtema, se encuentran en un estado de implementación mínima. La Unidad de Víctimas continúa preparando una propuesta para mejorar el proceso de reparación para las víctimas que viven en el exterior<sup>319</sup>.

El subtema sobre medidas de **restitución de tierras** tiene dos disposiciones: una está en un estado de implementación mínima y la otra ha alcanzado un nivel intermedio de implementación. Esto último se refleja en el desarrollo de un sistema para compartir información entre la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)<sup>320</sup>. La URT está comenzando a articular su trabajo con otras instituciones, incluida la Agencia Nacional de Tierras<sup>321</sup>.

El subtema sobre el fortalecimiento de la **política de atención y reparación integral a víctimas**, contiene un total de seis disposiciones de las cuales dos no han iniciado, tres se encuentran en un estado de implementación mínima y una, se ha implementado completamente.

El proceso amplio de participación (PAP) se llevó a cabo en marzo y abril de 2017, esto representa los niveles de implementación completa<sup>322</sup>.

<sup>317</sup> Funcionarios (Subdirección Reparación Colectiva, UARIV) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 11 de septiembre del 2018; Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la Nación, Mesa Nacional de Participación de Víctimas, “Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, (Bogotá, 17 de agosto de 2018).

<sup>318</sup> Equipo desarrollos técnicos (Ministerio de Salud – PAPSIVI), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 9 de agosto de 2018.

<sup>319</sup> Subdirección General (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 24 de octubre de 2018.

<sup>320</sup> *Ibid.*

<sup>321</sup> Funcionario (Unidad de Restitución de Tierras) entrevista realizada por especialistas del equipo del Instituto Kroc, 20 de febrero del 2018.

<sup>322</sup> Un encuentro nacional, 14 regionales, cuatro (4) con autoridades del SNARIV, cinco (5) con connacionales víctimas en el exterior, dos (2) en las instancias de participación de víctimas, dos (2) con organizaciones de mujeres, dos (2) con órganos de control y dos (2) con expertos académicos). Todos estos encuentros tuvieron cuatro (4) momentos metodológicos comunes.

Sin embargo, las adecuaciones para el fortalecimiento de la política de atención y reparación integral a víctimas muestran avances mínimos, toda vez que no se han logrado los ajustes y reformas normativas y de política necesarios para la adecuación de la misma<sup>323</sup>.

Por otra parte, la Política se encuentra desfinanciada. De acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 el Gobierno Nacional debe realizar un esfuerzo presupuestal entre 2019 y 2021, de \$39 billones por año para cumplir con lo requerido por la ley. El plazo de ejecución actual y los recursos disponibles del Gobierno Nacional resultan insuficientes<sup>324</sup>.

En cuanto al estado de avance en la entrega de bienes de FARC, es positivo que la Sociedad de Activos Especiales (SAE) continúe con la recepción de bienes por parte de FARC<sup>325</sup>. No obstante, continúa siendo preocupante que no se haya constituido el patrimonio autónomo o concretado una figura alterna para la administración, monetización más eficiente de los bienes y transferencia de los bienes a la reparación de las víctimas<sup>326</sup>.

---

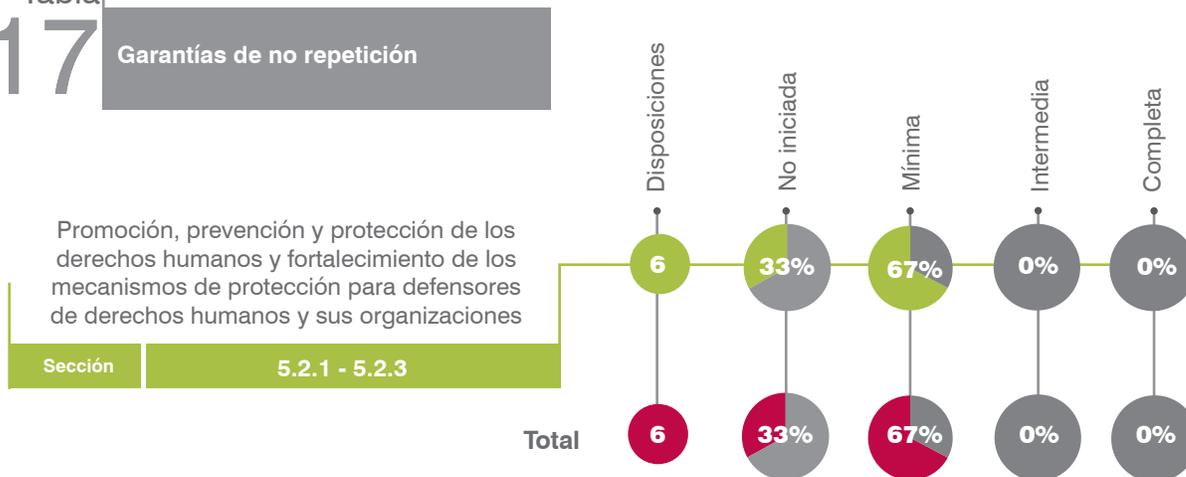
<sup>323</sup> Funcionarios (Subdirección Reparación Colectiva UARIV), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 11 de septiembre del 2018; Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la Nación, Mesa Nacional de Participación de Víctimas, “Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, (Bogotá, 17 de agosto de 2018).

<sup>324</sup> Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la Nación, Mesa Nacional de Participación de Víctimas, “Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, (Bogotá, 17 de agosto de 2018).

<sup>325</sup> “SAE continúa con el proceso de recepción de bienes de FARC”, *SAE*, 18 de septiembre del 2018, <https://www.saesas.gov.co/index.php?idcategoria=30633> ; “Entrega de bienes se viene cumpliendo de manera estricta”, *FARC*, 25 de octubre de 2018, <https://www.farc-ep.co/comunicado/entrega-de-bienes-se-viene-cumpliendo-de-manera-estricta.html>

<sup>326</sup> Funcionario (Sociedad de Activos Especiales), entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 04 de diciembre del 2018; Contraloría General de la Nación, “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 1 de enero a 30 de marzo de 2018”, (Bogotá, agosto de 2018).

Tabla 17  
Garantías de no repetición



El subtema sobre **promoción, prevención y protección de los derechos humanos y fortalecimiento de mecanismos de protección para defensores de DDHH y sus organizaciones** tiene seis disposiciones de las cuales cuatro están en un nivel de implementación mínimo. Este nivel de implementación refleja el fortalecimiento del Sistema de Información de Derechos Humanos con el lanzamiento de un nuevo sitio web en abril de 2018<sup>327</sup>.

Como ya se reportó en informes previos, si bien hay un diálogo constante entre el Gobierno y las organizaciones de derechos humanos sobre medidas para la prevención, protección y promoción de los derechos humanos, se han logrado pocos avances sustantivos en la protección de los defensores de los derechos humanos en los territorios de amenazas y ataques. No obstante, se ve con optimismo y como avance en materia de garantías de no repetición que en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se mencione que “la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDDHH) coordinará la formulación participativa y la implementación de un Plan Nacional de Acción en DDHH (PNADDHH), de conformidad con lo establecido en la Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993”<sup>328</sup>. El plan se enfocará en garantizar la promoción, protección y goce efectivo de los derechos humanos a través del cumplimiento de las recomendaciones del Sistema Internacional de los Derechos Humanos. La elaboración de dicho plan reafirma la voluntad de convertir dicho instrumento en el pilar

<sup>327</sup> “Sistema Nacional de Información de DDHH y DIH”, *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos*, abril de 2018, <http://www.snidh.gov.co/>

<sup>328</sup> Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 49, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>

de la Política Integral de DDHH y de asegurar el goce efectivo de derechos humanos como garantía de no repetición del conflicto armado<sup>329</sup>. ONU Derechos Humanos reconoce los esfuerzos realizados por el Gobierno en la construcción de un plan de acción nacional en derechos humanos. Este plan deberá reforzar el enfoque preventivo del Gobierno, incorporar las perspectivas de género y atender a la situación regional. Para garantizar su ejecución efectiva, el país debe establecer indicadores basados en estándares internacionales, así como un proceso de evaluación y rendición de cuentas<sup>330</sup>.

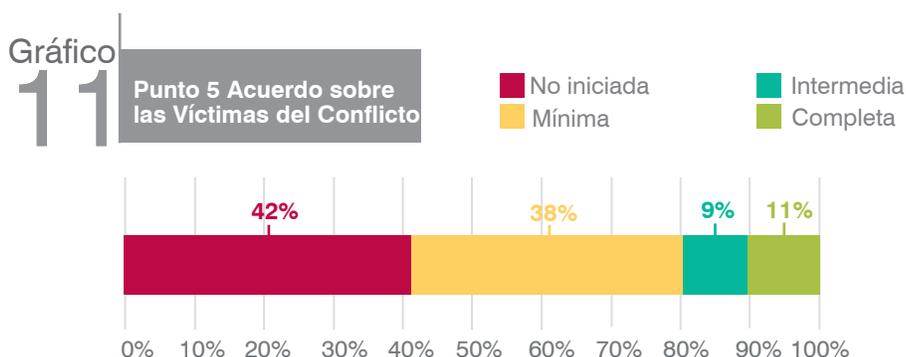
---

<sup>329</sup> Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, “Balance de la fase de alistamiento para la construcción del Plan de Acción en Derechos Humanos” (Bogotá 2018), 3.

<sup>330</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/40/3/Add.3, 04 de febrero de 2018), 3.

## Evaluación del Punto 5

Esta gráfica muestra los niveles agregados de implementación de los 90 compromisos en el punto 5 desde diciembre de 2016. Los compromisos que han logrado un nivel mínimo de implementación están representados por el área en amarillo. Los compromisos que han alcanzado un nivel intermedio de implementación están representados por el área aguamarina y aquellos que han sido implementados completamente por el área en verde. El área en rojo representa los compromisos que no han iniciado implementación.



El Sistema Integral está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

Este conjunto de entidades y políticas están llamadas a generar mecanismos efectivos para lograr el máximo de justicia y rendición de cuentas sobre las atrocidades cometidas en el conflicto, garantizando el debido proceso, así como el esclarecimiento de la verdad, el fortalecimiento de la construcción de memoria histórica, y una reparación que materialice los derechos constitucionales de las víctimas del conflicto.

El éxito en la realización de los objetivos mencionados anteriormente está mediado por la calidad de los procesos y decisiones que adopte el Sistema, y por su legitimidad en tanto aporte a la reparación transformadora de las víctimas del conflicto. Fortalecer estos aspectos es determinante para que las entidades de justicia transicional contribuyan a la construcción de una paz robusta en Colombia.

En particular, tanto la calidad de los procesos y decisiones como la legitimidad requieren de i) el funcionamiento integral y complementario del Sistema; ii) la creación de condiciones para la participación efectiva de

las víctimas; iii) asegurar la financiación de los mecanismos del Sistema evitando recortes presupuestales; iv) la materialización de los enfoques de género, étnico y territorial; v) la colaboración armónica entre las entidades del Estado; vi) la no repetición de las victimizaciones; y vii) garantizar la independencia y autonomía de las entidades del sistema integral. Sin embargo, la implementación de estos temas enfrenta retos que deben ser superados de forma urgente con el fin de afianzar la satisfacción de los derechos de las víctimas.

En cuanto al funcionamiento integral del Sistema, tal como lo establece el Acto Legislativo 01 de 2017, el **Sistema está integrado por mecanismos y medidas que buscan una respuesta integral a las víctimas y en consecuencia no pueden entenderse de manera aislada**. Esto significa que deben estar interconectados por medio de relaciones de condicionalidad y de incentivos que lleven al reconocimiento de la verdad y responsabilidad, y logren la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Es importante resaltar que el Sistema, al contemplar medidas de reparación, está compuesto tanto por las recién creadas entidades (JEP, CEV, UBPD, Unidad de investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales) como por otras que hacen parte de la política de reparación integral a víctimas (UARIV, ART, CNMH, entre otras). Este entendimiento amplio permite a las nuevas entidades partir de los avances logrados en los últimos años, aprender de las lecciones que ha dejado la implementación de varios procesos, y aún más relevante, presentar una oferta de servicios coherentes con las necesidades de las víctimas.

Enmarcados en la visión de Sistema, la UARIV ha firmado acuerdos para el intercambio y confidencialidad de la información con la JEP, CEV, UBPD<sup>331</sup>. Estos permitirán a las recién creadas entidades coordinar y aunar esfuerzos con la UARIV para fortalecer el cumplimiento efectivo de sus mandatos.

Así mismo, la CEV, JEP y UBPD han iniciado de manera conjunta un proceso de consulta previa, libre e informada en concertación con comunidades étnicas sobre algunos de los instrumentos y metodologías

---

<sup>331</sup> Acuerdos de intercambio y confidencialidad de la información entre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz (mayo, 2018), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (agosto, 2018), y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (agosto, 2018).

que se usarán en el desarrollo de sus mandatos. El proceso con la población afrodescendiente e indígena finalizó en enero de 2019<sup>332</sup>.

No obstante, hay asuntos relevantes aún por definir y que requieren de un trabajo articulado de las entidades del Sistema, entre ellos, la presencia territorial de cada una de estas entidades en los diversos departamentos y municipios del país. Durante el primer trimestre de 2019 se espera que la CEV y la UBPD tengan presencia territorial y la JEP incremente la que ha tenido desde mediados de 2017<sup>333</sup>. Esta llegada al territorio debe tener en cuenta los procesos que han venido realizando el CNMH, la UARIV y la URT para la construcción de memoria y la reparación en diferentes lugares del país. Esto implica que las nuevas entidades, además de desarrollar un enfoque territorial en sus acciones, partiendo de lo ya construido y las lecciones aprendidas, coordinen sus lineamientos y protocolos para que los mensajes y procedimientos no sean contradictorios para las víctimas y otros actores que acudan ante las entidades del Sistema ni generen erogaciones innecesarias.

Adicionalmente, como lo establece el ordenamiento jurídico colombiano los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. Esto no implica la renuncia del Estado a su deber de investigar, juzgar y sancionar, ni la anulación de los derechos de las víctimas. Por el contrario, dentro del marco de transición las víctimas tienen, entre muchos otros derechos, a que el proceso de selección y priorización sea transparente e imparcial, y cuente con un sistema de recursos para impugnar las decisiones que se tomen sobre el particular, así como a que los derechos de las víctimas de delitos no seleccionados por la autoridad penal se materialicen a través de mecanismos judiciales no penales y extrajudiciales<sup>334</sup>.

---

<sup>332</sup> “Histórico acuerdo entre la Comisión de la Verdad y los pueblos indígenas para lograr una verdad plural del conflicto”, *Comisión de la Verdad*, 19 de enero de 2019, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/historico-acuerdo-entre-la-comision-verdad-los-pueblos-indigenas-para-lograr-una-verdad-plural-del-conflicto>; “Instrumentos de relacionamiento entre los Pueblos Indígenas y SIVJNR, protocolizados en la Mesa Permanente de Concertación – MPC” *Organización Nacional Indígena de Colombia*, 19 de enero de 2019, <https://www.onic.org.co/comunicados-de-otros-sectores/2743-instrumentos-de-relacionamiento-entre-los-pueblos-indigenas-y-sivjnr-protocolizados-en-la-mesa-permanente-de-concertacion-mpc>.

<sup>333</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), “Comisión de la Verdad inicia despliegue exploratorio en macroregiones” (22 de agosto del 2018); Luz Marina Monzón (directora de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado), entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 06 de agosto del 2018; “Víctimas pedimos al Sistema Integral esclarecer y reconocer públicamente los crímenes de Estado,” Facebook, 26 de octubre de 2018, <https://www.facebook.com/UBPDbusquedadesaparecidos/posts/245007196170657>; Enlace Territorial de la Jurisdicción Especial para la Paz (Caquetá) entrevistado por Instituto Kroc, 03 de diciembre de 2018.

<sup>334</sup> Corte Constitucional (Sentencia C – 674 de 2018. M.S.: Luis Guillermo Guerrero Pérez, 14 de noviembre de 2017).

Actualmente, se ha evidenciado mucho desconocimiento sobre los criterios de priorización y de selección que aplicarían la JEP y las demás entidades del Sistema. Si bien la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP ha publicado un documento de “Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones”, este no es ampliamente conocido, en especial en los territorios más afectados por el conflicto armado. De igual forma, es reiterado el cuestionamiento de algunas víctimas y sus organizaciones frente a las vías de acción posibles si su caso no es seleccionado en la CEV o en la JEP<sup>335</sup>.

En este sentido, es urgente que las entidades del Sistema definan estos criterios sobre la base de la integralidad y la complementariedad de los mecanismos judiciales y extrajudiciales, y consideren el carácter transitorio de ellas mismas. Así pues, la JEP, CEV, UBPD, UARIV, URT deben trabajar de forma articulada para que las víctimas de los casos que no serán seleccionados por la JEP cuenten con rutas efectivas para satisfacer su derecho a la verdad y medidas de reparación.

A su vez, lograr que los criterios y el proceso de priorización y selección sean transparentes e imparciales, requiere de acciones puntuales, reiteradas y acotadas a contextos particulares para que sean conocidos y claros –en su propio lenguaje- para todos quienes deben y quieren participar de los mecanismos del Sistema. Se requiere que las entidades del Sistema hagan un esfuerzo para que los procedimientos de impugnación de las decisiones sean públicos y ampliamente comprendidos, y en especial que las víctimas y sus organizaciones cuenten con herramientas efectivas para poder cuestionar estas decisiones.

Por último, como parte de la materialización de los principios de integralidad y complementariedad es necesario que se formulen lineamientos para dar contenido a la obligación que tienen los excombatientes de aportar “verdad plena” como una de las condiciones de acceso y permanencia en el Sistema. Es decir, es necesario delinear qué acciones concretas se entenderán como contribución a la verdad plena, cuáles no, y qué rol tendrán las víctimas en estos reconocimientos. La calidad de los procesos y decisiones que adopte el Sistema, así como su legitimidad dependen de asegurar la **participación efectiva de las víctimas, sus organizaciones y las de derechos humanos en los diferentes mecanismos del Sistema.**

<sup>335</sup> Autoridades étnicas (Costa pacífica nariñense) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 30 de octubre del 2018; “Criterios para la presentación de Informes a los Mecanismos del SIVJRRR” (Observación, Taller, Caquetá, 22 de mayo de 2018); “Encuentro de la instancia subregional de DDHH y construcción de paz de Duda-Guayabero” (Observación, 24 de octubre de 2018).

La JEP (desde el 2017), la CEV y la UBPD han llevado a cabo varias sesiones y encuentros en diferentes ciudades del país con el fin de recolectar insumos para su diseño institucional y de sus metodologías de trabajo, y para hacer pedagogía sobre el Acuerdo Final y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición<sup>336</sup>. Algunos de estos encuentros han estado acompañados y apoyados por la cooperación internacional.

Este trabajo ha permitido a los funcionarios de las entidades del Sistema conocer de primera mano las preguntas y preocupaciones de las víctimas, organizaciones de la sociedad civil, academia, entre otros, y obtener información relevante para el desarrollo de su mandato. Entidades del Estado como organizaciones de la sociedad civil, han entregado información a los recientemente creados mecanismos del Sistema<sup>337</sup>.

Pese a estos avances, existe desconocimiento de los canales de acceso, criterios específicos y tiempos para la presentación de relatos, casos o informes a las entidades del Sistema. En territorios como Catatumbo, Caquetá, Valle, Pacífico Medio y la Costa pacífica nariñense se ha evidenciado, por una parte, cierto desconocimiento frente al mandato de las entidades del Sistema y las vías de acceso a las mismas. Por otro

<sup>336</sup> “Comisión de la Verdad escucha a víctimas de Antioquia”, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), 28 de noviembre del 2018, <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion/comision-de-la-verdad-escucha-victimas-de-antioquia/45145> ; Ruta Pacífica de las Mujeres (@RutaPacificaM), “Ruta Pacífica realiza la presentación de “Una Verdad que Repare,” Tweet, 22 de agosto del 2018; Rodeemos el Diálogo, “Verdad global: retos y recomendaciones para la inclusión de refugiados y exiliados en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia” (Cuadernos de ReD 3, Bogotá, 2018); Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) (@ComisionVerdadC), “Alianza para garantizar que las voces de la población LGBTI en los territorios estén presentes en las acciones de la Comisión,” Tweet, 23 de noviembre del 2018, <https://twitter.com/ComisionVerdadC/status/1065999475393609728>; Luz Marina Monzón (directora de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado), entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 06 de agosto del 2018; Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD), “Segundo ciclo de Diálogos Territoriales,” Facebook, 22 de octubre de 2018; MAPP OEA, “Socialización de la Guía para la presentación de informes en el marco de la Justicia Especial para la Paz (JEP)”, 26 de julio de 2018, <https://www.mapp-oea.org/socializacion-de-la-guia-para-la-presentacion-de-informes-en-el-marco-de-la-justicia-especial-para-la-paz-jep/>

<sup>337</sup> “Génesis sobre la guerra y las atrocidades cometidas por las Farc, entregan FF.MM. a Comisión de la Verdad”, *Radio Santa Fe*, 28 de agosto del 2018; “Forjando Futuros hace entrega a la Comisión de la Verdad y a la JEP de dos informes sobre desplazamiento forzado y despojo de tierras”, *Fundación Forjando Futuros*, 12 de diciembre del 2018, [http://www.forjandofuturos.org/noticia\\_interior.php?id\\_ent=739](http://www.forjandofuturos.org/noticia_interior.php?id_ent=739); “Víctimas pedimos al Sistema Integral esclarecer y reconocer públicamente los crímenes de Estado,” Facebook, 26 de octubre de 2018 ; “JEP recibe informes por parte del sector LGBTI” *Jurisdicción Especial para la Paz*, 30 de julio de 2018, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-recibe-informes-por-parte-del-sector-LGBTI.aspx>; “JEP recibe primer informe por parte de la Contraloría” *Jurisdicción Especial para la Paz*, 30 de agosto del 2018, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-recibe-primer-informe-por-parte-de-la-Contraloria.aspx>; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “ONU DDHH acompaña a la ONIC en la entrega primer informe indígena a la JEP sobre violaciones de derechos durante el conflicto”, 9 de agosto de 2018; “Tercera entrega de informes a la Jurisdicción Especial de Paz”, *Fiscalía General de la Nación*, 24 de agosto del 2018.

lado, organizaciones de víctimas y de la sociedad civil han manifestado confusión frente a la naturaleza de las entidades que componen el Sistema y las implicaciones que tendría la puesta en marcha de la CEV, JEP y UBPD en los procesos de reparación individual y colectiva que se están adelantando en los territorios. Por lo tanto, es urgente fortalecer las acciones de pedagogía que se han venido adelantando en estos y otros territorios del país, adecuarlas a las realidades que enfrentan diferentes contextos locales y lograr mayor cobertura<sup>338</sup>.

Aunado a lo anterior, existe la necesidad de brindar acompañamiento (técnico y financiero) y proveer herramientas efectivas a las organizaciones y colectivos que han manifestado su interés en presentar informes e insumos al Sistema. La preparación de los informes y su entrega a las entidades, si bien parte de un proceso juicioso que las organizaciones han realizado a lo largo de los años, requiere de labores de sistematización y análisis de la información que permita dar cuenta no solo de hechos muy concretos sino de patrones, de las afectaciones sufridas por las víctimas y los impactos que se derivaron de ellos. Es por esto que se hace necesario acompañamiento durante la construcción de los informes para que estos aporten elementos fácticos y de análisis a las entidades del Sistema, se presenten dentro de los términos fijados por cada entidad y a su vez aporten a visibilizar crímenes que se han mantenido ocultos o han sido negados en varios territorios del país.

Como tercera medida, el **fortalecimiento de la política de atención y reparación a víctimas** es determinante para garantizar la calidad de los procesos y decisiones que adopte el Sistema, y la legitimidad del mismo.

Este proceso se ha adelantado a nivel metodológico y programático, y aunque aún se encuentra en curso, se han logrado avances<sup>339</sup>. Sin embargo, hay ajustes que requieren de modificaciones normativas y que son urgentes para garantizar la continuidad de la política de reparación y su coordinación con el Sistema. Es fundamental tramitar y aprobar en el Congreso la reforma a la Ley 1448/2011 con el fin de ampliar su vigencia,

<sup>338</sup> Autoridades étnicas (Costa pacífica nariñense) entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, 30 de octubre del 2018; “Criterios para la presentación de Informes a los Mecanismos del SIVJRNR” (Observación, Taller, Caquetá, 22 de mayo de 2018); “Encuentro de la instancia subregional de DDHH y construcción de paz de Duda-Guayabero” (Observación, 24 de octubre de 2018).

<sup>339</sup> Resolución 03143 del 23 de julio de 2018 “Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”. Ajustes metodológicos y programáticos a la política pública de retornos y reubicaciones, Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Resolución 1281 de 2016, “Por la cual se modifica la Resolución 0388 de 2013 “Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado”, y se dictan otras disposiciones”, 30 de noviembre de 2016; Resolución 1392 de 2016, “Por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Resolución 0388 de 2013 y la Resolución 01488(sic) de 2013, la Resolución 008, 28 de 2014 y la Resolución 0128 1 de 2016 por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones”, 29 de diciembre de 2016.

dar mayor margen de gestión a la UARIV, entre otros temas. También, se requiere la aprobación del proyecto de decreto que busca fortalecer las medidas de reparación para miembros de la Fuerza Pública.

La desfinanciación de la política sigue siendo uno de los principales obstáculos que ésta enfrenta. Aun cuando el valor asignado a la política pública de víctimas en el Presupuesto General de la Nación ha aumentado, persiste una brecha fiscal considerable para poder cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley<sup>340</sup>. Por lo tanto, tal como lo ha señalado la Comisión de Seguimiento se recomienda al “Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para las Víctimas, realizar un análisis presupuestal riguroso y detallado de la ley, frente al cumplimiento de esta, teniendo en cuenta: i) Montos asignados por medida, ii) Efectividad e impacto del gasto realizado, iii) Gastos asociados a garantizar una mayor eficiencia administrativa, iv) Consideración de la totalidad de la población pendiente de atención, v) Costeo de las medidas requeridas y pendientes de aplicación para la población víctima y vi) Fuentes de recursos para el financiamiento de la ley”<sup>341</sup>. A partir de ese análisis, tomar las acciones que sean necesarias para garantizar la viabilidad financiera de la política de reparación a víctimas.

Finalmente, garantizar que los bienes y activos inventariados por las FARC sean recuperados y monetizados para financiar la reparación de las víctimas ayudaría a superar algunas de las dificultades propias de la desfinanciación de esta política. En particular, se requiere concretar modificaciones normativas que den herramientas legales para hacer más efectivo y eficiente el fondo de reparación creado por la Ley de Justicia y Paz (Ley 975/2005) y armonizar su funcionamiento con aquel que se creará con los bienes entregados por las FARC, garantizar los recursos, económicos y humanos, a las entidades involucradas con la recuperación, monetización y transferencia de los recursos para la reparación de las víctimas, así como procesos ágiles para estos fines.

<sup>340</sup> “El Gobierno Nacional reconoció el nivel de desfinanciamiento de la Ley 1448 de 2011. (...) El cálculo de los recursos requeridos para ejecutar la política pública de víctimas y restitución de tierras para los años 2018 - 2021, es de aproximadamente \$129,29 billones de pesos constantes de 2018, valor superior al estimado por el Gobierno en la respuesta al Auto 373 de 2016 en \$ 28.4 billones de pesos constantes de 2018.” Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, “Quinto Informe al Congreso de la República” (Bogotá, agosto de 2018); Respecto a los recursos de inversión para la paz: “El análisis de la planeación y ejecución de los recursos de inversión destinados a la implementación del AF permite concluir que el presupuesto, si bien está acorde con la regla fiscal, no asigna suficientes recursos para su cumplimiento. El equipo de la CGR identificó que aquellos recursos presupuestados para la implementación del AF no son suficientes para cubrir la totalidad de lo acordado, particularmente en el caso de (...) el fortalecimiento de las medidas de reparación integral de la Ley 1448 de 2011 contempladas en el punto 5.” Contraloría General de la Nación, “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”, (Bogotá, agosto de 2018).

<sup>341</sup> *Ibíd.*

Otro reto para afianzar la calidad y la legitimidad del Sistema es la **materialización de los enfoques de género, étnico y territorial en los diseños institucionales, las metodologías y procesos de cada uno de sus mecanismos**. Con respecto al diseño institucional las recién creadas entidades del Sistema han incluido grupos de trabajo para el enfoque de género, étnico, territorial y de investigación contra la violencia sexual, en el caso de Unidad de Investigación y Acusación de la JEP (UIA)<sup>342</sup>. Partiendo de estos avances, el reto a corto plazo es desarrollar metodologías de trabajo para materializar la inclusión de dichos enfoques en el desarrollo de su mandato y generar herramientas para que los procedimientos y decisiones sean acordes a las necesidades y costumbres de estos grupos poblacionales y los territorios más afectados por el conflicto, al tiempo que contribuyan al fortalecimiento de los procesos organizativos y de resistencia de estas comunidades y grupos.

A su vez, es importante que en el marco del Sistema se desarrollen ejercicios de coordinación para evitar contradicciones entre las apuestas metodológicas y procedimentales para la implementación de los enfoques, y se exploren posibles espacios de articulación para evitar duplicidad de labores y desgaste de las víctimas y sus organizaciones.

Es fundamental que también se avance en la coordinación con las autoridades ancestrales y la Jurisdicción Especial Indígena, se generen protocolos y acuerdos concretos para actuación de las entidades del Sistema en territorios ancestrales, y se aseguren los recursos –humanos y económicos- necesarios para adelantar estas acciones o garantizar el derecho fundamental a la consulta previa.

El quinto reto para el aporte del Sistema Integral a la construcción de una paz robusta es la **colaboración armónica con otras entidades del Estado**. Para que el Sistema pueda cumplir con la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto requiere del apoyo y trabajo conjunto de varias instituciones nacionales y territoriales<sup>343</sup>. Por lo tanto, es fundamental que todas las entidades del Estado apoyen técnica y políticamente a los diferentes mecanismos del Sistema. Esta colaboración armónica entre las diferentes ramas y sectores del Estado también debe traducirse en aportes y diálogos para transferir lecciones aprendidas desde la institucionalidad anterior al Acuerdo Final y de modelos o herramientas innovadoras que

<sup>342</sup> Decreto 1393 del 2 de agosto de 2018 “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y se determinan las funciones de sus dependencias”; Resolución 006 del 24 de agosto de 2018 “Por la cual se adopta la estructura interna y la planta de personal de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad”; Sala Plena de la JEP, Acuerdo 001 del 9 de marzo de 2018 “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”.

<sup>343</sup> Bajo este entendimiento, entidades del Sistema han celebrado acuerdos y convenios con entidades como el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, Unidad Nacional de Protección, entre otros.

los mecanismos de justicia transicional aporten al quehacer del Estado colombiano.

Existe unanimidad a nivel internacional expresada de forma reiterada en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, a través de otras instituciones sobre la importancia de los diversos mecanismos de justicia transicional para consolidar la paz en Colombia y dar una respuesta integral a las víctimas. Los diversos mecanismos de justicia transicional deben ser impulsados de forma decidida por el Gobierno Nacional apoyando política y financieramente su desarrollo autónomo en Colombia<sup>344</sup>.

El sexto reto, el de proveer **medidas de prevención y protección** en el marco del Sistema, es un reto importante para cimentar la calidad del proceso y legitimidad de las acciones pues, además de ser un elemento condicionante de la participación de individuos y organizaciones, es una **garantía de no repetición para las víctimas**.

Sobre el particular, la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP ha venido trabajando, en conjunto con la Unidad Nacional de Protección (UNP), en un borrador de decreto de protección para víctimas, comparecientes y testigos. Sin embargo, por las dinámicas propias del cambio del Gobierno Nacional se retrasó su aprobación. Expedir este decreto y asignar los recursos necesarios para su implementación son tareas urgentes de cara a la no repetición, a preservar la verdad que los comparecientes aportarán ante las entidades del Sistema, y para generar confianza en la sociedad.

Adicionalmente, se resaltan las labores de acercamiento de la UIA con la Unidad de investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales de la Fiscalía General de la Nación pues este trabajo articulado es fundamental para las garantías de no repetición.

Por último, se reitera la importancia de avanzar en el diseño, aprobación e implementación de los instrumentos legales y protocolos para garantizar la integridad física y mental de quienes acudirán a las entidades del Sistema integral, especialmente considerando el escalamiento de las acciones violentas en varios territorios del país.

Por último, el séptimo reto se centra en garantizar la **independencia y autonomía de las entidades del sistema integral**, y en particular de la JEP. Como han expresado, entre otros, el Sistema de Naciones Unidas y la Misión de Verificación de esa entidad, es de suma importancia

---

<sup>344</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/1159, 26 de diciembre de 2018), <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1845595.pdf>; “Dejen trabajar a la JEP”: Eamon Gilmore, enviado de la Unión Europea”, *El Espectador*, 08 de febrero del 2019, <https://colombia2020.elespectador.com/jep/dejen-trabajar-la-jep-eamon-gilmore-enviado-de-la-union-europea>

para la paz y la garantía de los derechos de las víctimas el pleno y libre funcionamiento de la JEP. Es necesario consolidar el marco jurídico para garantizar su operación en pleno ejercicio de autonomía e independencia. El principal reto está en aprobar definitivamente la Ley Estatutaria de la JEP. De acuerdo a Naciones Unidas,

En el marco de los estándares internacionales, consideramos esencial que las decisiones sobre las objeciones presentadas por el Presidente de la República aseguren que la integralidad del Acuerdo Final será respetada, al igual que la independencia judicial de la JEP, los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, así como la seguridad jurídica de quienes dejaron las armas y están en la legalidad, de los miembros de la Fuerza Pública y de quienes voluntariamente se hayan acogido a la JEP<sup>345</sup>.

En conclusión, se hace urgente que el Sistema Integral supere estos retos relacionados con el funcionamiento integral y complementario del Sistema, la creación de condiciones para la participación efectiva de las víctimas, la financiación de los mecanismos del Sistema, la materialización de los enfoques de género, étnico y territorial, la colaboración armónica entre las entidades del Estado, y la no repetición de las victimizaciones y la garantía de la estabilidad jurídica de la JEP protegiendo su independencia y autonomía. Superar estos retos es una condición para ahondar la calidad de los procesos y decisiones que adopte el Sistema y para incrementar su legitimidad, y en esa medida aportar a la construcción de una paz robusta en Colombia.

---

<sup>345</sup> Organización de las Naciones Unidas, “El Sistema de Naciones Unidas y la Misión de Verificación en Colombia reiteran la importancia de libre funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz como el principal instrumento de garantías del derechos a la justicia de la víctimas”, *ONU Colombia*, 11 de marzo de 2019, <https://nacionesunidas.org.co/noticias/el-sistema-de-naciones-unidas-y-la-mision-de-verificacion-en-colombia-reiteran-la-importancia-del-libre-funcionamiento-de-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz-como-el-principal-instrumento-de-garantia/>

## PUNTO 6: Mecanismos de Implementación, Verificación y Refrendación

### A modo de síntesis

#### Principales estrategias y programas

- Mecanismos de Implementación y Verificación: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), Plan Marco de Implementación (PMI) y otras medidas para contribuir a garantizar la implementación.
- Medidas y programas para incorporar el Acuerdo a los ciclos de planeación y financiación territorial.
- Prioridades de implementación normativa.
- Capítulo Étnico.
- Componente Internacional de Verificación (CIV) y acompañamiento internacional a la implementación.
- Sistema Integral de Información y medidas de transparencia.
- Pedagogía, difusión y comunicación del Acuerdo Final.
- Refrendación del Acuerdo Final.

#### Principales avances

- La CSIVI ha sesionado periódicamente desde el cambio de Gobierno con el fin de encontrar soluciones conjuntas de como agilizar la implementación. Han sesionado con el componente de acompañamiento internacional y la secretaría técnica del CIV.
- El Consejo de Estado levantó la suspensión temporal de la parte de la norma que asignaba a la CSIVI la función de “constatar contenido” de las normas expedidas para la implementación del Acuerdo<sup>346</sup>.
- Aprobación de la versión final del PMI en la CSIVI y documento CONPES 3932 correspondiente tramitado y aprobado en el Consejo Nacional de Política Económica y Social<sup>347</sup>.

<sup>346</sup> “[L]a Sección Primera concluyó que la posibilidad de que el Gobierno y la FARC constaten el contenido de esos proyectos a través de la CSIVI, como lo indica la norma, no desborda las competencias constitucionales atribuidas al jefe del Ejecutivo y al Congreso, pues estos conservan la iniciativa legislativa y la función atribuida a la Comisión no comporta un poder de veto”. “Levantar suspensión de norma que permitía a Gobierno y FARC verificar proyectos de implementación del acuerdo de paz antes de ser expedidos” *Consejo de Estado*, 19 de febrero de 2019, <http://www.consejodeestado.gov.co/news/levantan-suspension-de-norma-que-permitia-a-gobierno-y-farc-verificar-proyectos-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-antes-de-ser-expedidos/>

<sup>347</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Documento CONPES 3932, Bogotá, 29 de junio de 2018).

- Activación del Componente Internacional de Verificación (CIV), el acompañamiento internacional, y dinamismo de los actores internacionales para apoyar la implementación del Acuerdo. Recepción de fondos procedentes de la cooperación internacional.
- Inicio de acciones para la promoción de la participación del sector empresarial en la implementación del Acuerdo Final con programas como Obras por Impuestos.
- Conformación del comité conjunto de comunicaciones, y la puesta en marcha del programa de televisión Mimbres, parte de la estrategia de pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos.
- Aprobación de normas que permiten cimentar la implementación del Acuerdo. En particular, 11 iniciativas legislativas, de ellas, cinco (5) actos legislativos (Estabilidad Jurídica del Acuerdo, Monopolio legítimo de la fuerza, SIVJNR, Reincorporación Política, Reforma a Regalías), una (1) ley orgánica (Voces de Paz) y (5) leyes ordinarias (Amnistías, indultos y tratamiento penal diferenciado, Innovación Agropecuaria, Excepción para la UNP, Estatuto de la Oposición, e investigación y judicialización de organizaciones criminales).

## Principales dificultades

- La falta de divulgación y socialización del contenido del Acuerdo Final, su implementación, y las medidas contempladas para la participación de la sociedad civil, el sector privado e incluso del mismo Estado. Esta situación reduce las posibilidades para una participación más amplia y efectiva, y una apropiación local del proceso de paz.
- La no operatividad del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) ha tenido efectos negativos en cuanto a la transparencia, la veeduría ciudadana, y la pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos y su implementación.
- La débil implementación territorial y participativa de medidas para la verificación, seguimiento y difusión del Acuerdo Final. Particularmente, de las comisiones temáticas y territoriales de la CSIVI y la reforma de la Ley 152 de 1994. Esto limita las posibilidades para la apropiación territorial del Acuerdo Final y genera dependencia en el Gobierno Nacional para su implementación.
- Pocos avances significativos en la implementación del Capítulo Étnico. Si bien la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) está activa, no cuenta con las condiciones mínimas para su funcionamiento.

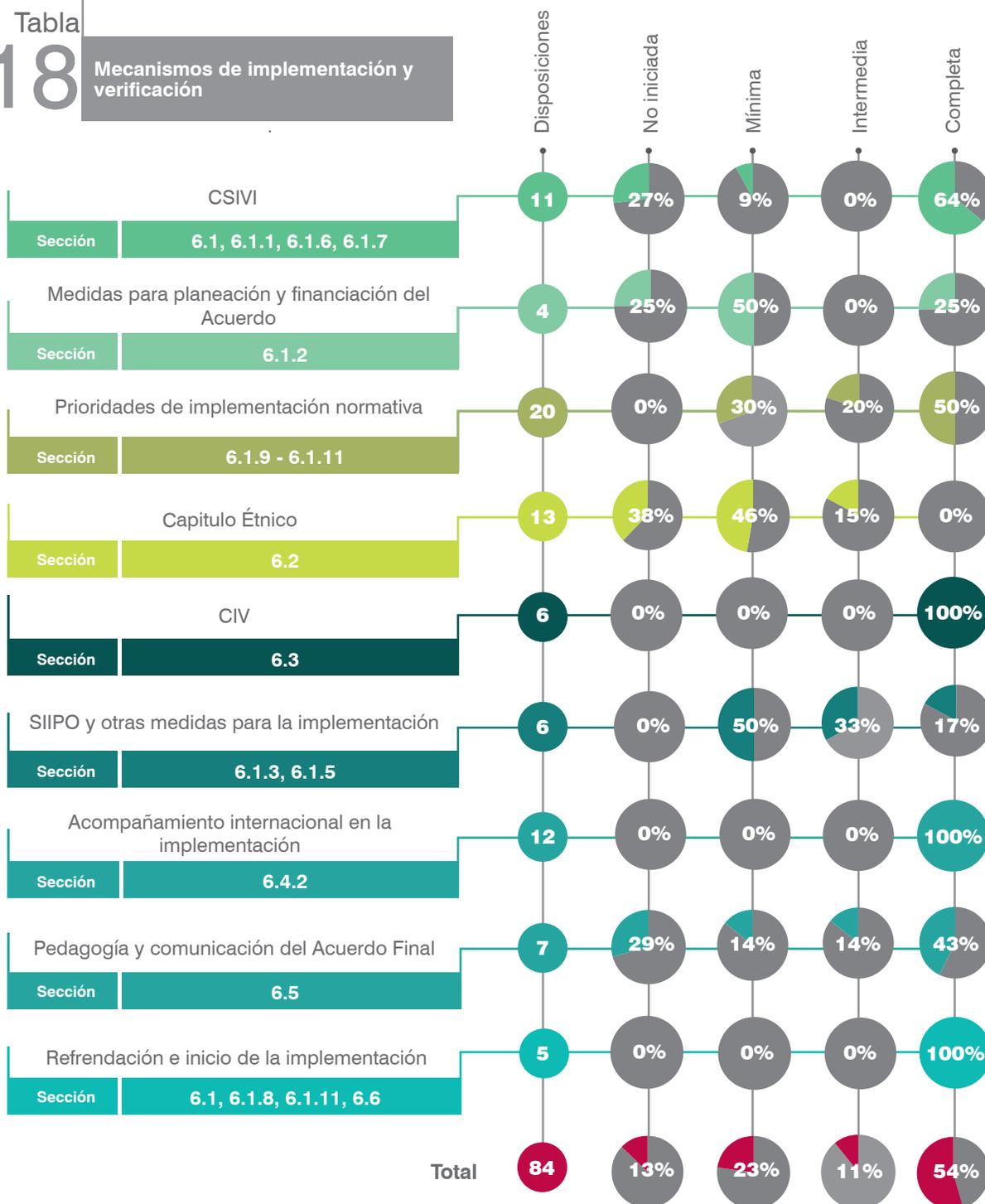
Principales temas  
pendientes

- Articulación e incorporación de medidas y programas para incorporar el Acuerdo con los ciclos de planeación y financiación territorial y nacional del Estado colombiano. Esto se debe ver reflejado en la aprobación del PND 2018-2022 en articulación con el PMI, el marco fiscal y las planeaciones de entidades locales, así como de los instrumentos derivados del Acuerdo como los PDET, PISDA, y Planes Nacionales, garantizando su sostenibilidad financiera.
- Tramitar y aprobar la reforma de la Ley 152 de 1994 para garantizar la implementación de los acuerdos a nivel nacional y territorial, de forma participativa, transparente y eficiente.
- Poner en marcha el SIPO en articulación con el PND y el PMI y otros mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo difusión masiva de información a través de los medios locales de comunicación y emisoras comunitarias, la distribución de boletines y la exposición de resultados de la implementación en lugares públicos. La ausencia de un sistema unificado, de fácil acceso para un público diverso, resta legitimidad del proceso.
- La CSIVI debe organizar un sistema de comisiones temáticas y territoriales para el ejercicio de sus funciones que permita la participación ciudadana y producir informes periódicos que evidencien de manera diferencial los avances de la implementación.
- Implementar efectivamente el enfoque transversal étnico garantizando la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos, por ejemplo, en el diseño y ejecución del PNIS.
- Fortalecer los sistemas de protección propios de los pueblos étnicos, como la Guardia indígena y la Guardia cimarrona.
- Aprobar normas prioritarias para acelerar la implementación del Punto 1, 2 y 4, por ejemplo, el catastro multipropósito, la reforma a la Ley 160 de 1994, la reforma a la Ley Organica 152 de 1994, la creación de las circunscripciones transitorias especiales de paz, normas para la participación política de la mujer, y el decreto especial para el PNIS en territorios étnicos.

## Análisis cuantitativo y cualitativo de la implementación

Tabla 18

Mecanismos de implementación y verificación



El subtema sobre la **Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), el Plan Marco de Implementación (PMI) y otras medidas para garantizar la implementación** contiene 11 disposiciones de las cuales tres no han iniciado implementación, una está en un nivel de implementación mínima, y siete han sido implementadas completamente.

A pesar de algunos obstáculos en términos de operatividad de la CSIVI, en marzo de 2018 se aprobó el Plan Marco de Implementación y en junio del mismo año, el Documento CONPES 3932 del PMI<sup>348</sup>. En agosto de 2018, el Departamento Administrativo de la Función Pública publicó el decreto 1417 de 2018 que actualiza la organización y funcionamiento de la CSIVI modificando aspectos como la conformación de la Comisión, el componente internacional de verificación y los parámetros para la revisión anual del PMI. Para dichos efectos, se podrán constituir y poner en marcha comisiones especializadas que contarán con la participación de los delegados de las partes que conforman la CSIVI<sup>349</sup>.

En septiembre 17 de 2018, el Gobierno Duque designó a los representantes del Gobierno ante la CSIVI. Los nuevos representantes son el Alto Comisionado para la Paz, la Legalidad y Convivencia, Miguel Ceballos, el Alto Consejero para la Estabilización, Emilio Archila y la ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez. Por su parte, los nuevos representantes de las FARC son Rodrigo Granda, Jairo Estrada y Ronald Rojas<sup>350</sup>.

Así mismo, la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final ha sido creada y actualmente está activa<sup>351</sup>. La Instancia ha desarrollado una agenda de trabajo, tiene financiamiento asegurado y cuenta con una contraparte en la instancia interinstitucional del Gobierno con la Alta Instancia

<sup>348</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Documento CONPES 3932, Bogotá, 29 de junio de 2018). El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad de planificación desde 1958 y sirve como órgano asesor del Gobierno en todo lo relacionado con el desarrollo económico y social. Los documentos CONPES son clave para guiar las políticas públicas económicas y sociales. “Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera”, 21 de marzo, 2018.

<sup>349</sup> Decreto 1417 de agosto 3 de 2018, “Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, 03 de agosto, *Diario Oficial*. 50.674.

<sup>350</sup> Decreto 1780 de septiembre 17 de 2018, “Por el cual se designan a los representantes del Gobierno nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final”.

<sup>351</sup> “Gobierno instala la Alta Instancia de Género para hacer efectivos los derechos de las mujeres”, *Presidencia de la República*, 16 de enero de 2019, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190116-Gobierno-instala-la-Alta-Instancia-de-Genero-para-hacer-efectivos-los-derechos-de-las-mujeres.aspx>

Especial de Género, cuya ruta de navegación es el PMI. También cuenta con el Acompañamiento Internacional de la ONU-Mujeres, Federación Democrática Internacional de Mujeres (FEDIM), y la Embajada de Suecia.

El subtema sobre **medidas para la planeación y financiación del Acuerdo** contiene cuatro disposiciones. De estas, una disposición se ha implementado por completo, dos se han iniciado y una no ha comenzado implementación.

Mecanismos y medidas para financiar la implementación del Acuerdo se establecieron a través del Acto Legislativo 04 de 2017 y la creación del Fondo Colombia en Paz (FCP). Las disposiciones restantes de este subtema se refieren a la incorporación del Acuerdo en los ciclos financieros y de planificación del Estado. Estas se han iniciado con la aprobación del Documento CONPES 3932 de 2018<sup>352</sup>. Si bien no se ha reformado la Ley Orgánica 152 de 1994, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se contempla la articulación del PMI con el PND, y se estima que hay una coincidencia de 30-40% de los indicadores<sup>353</sup>.

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 – 2022, incluyen un “Pacto por la Construcción de Paz” cimentada en la cultura de la legalidad y la transformación de los territorios y poblaciones que han sido más afectadas por la violencia. Así mismo, incluye un capítulo de paz en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), según lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016, que estima 37,1 billones de pesos. En este monto se recogen inversiones que se realizarán a lo largo de los distintos Pactos del PND<sup>354</sup>. El 20 de febrero inició el debate en el Congreso de la República sobre el proyecto de ley del PND. Este debate se dividirá en cuatro grupos: emprendimiento, legalidad, equidad y un bloque exclusivamente económico<sup>355</sup>. Sorprende que no haya una sesión especial dedicada a debatir el “Pacto por la Construcción de Paz” y los diferentes acápite de otros pactos que responden a las metas de implementación del Acuerdo

<sup>352</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Documento CONPES 3932, Bogotá, 29 de junio de 2018).

<sup>353</sup> Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 1152, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>

<sup>354</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Plan Nacional de Desarrollo incluye un pacto por la construcción de paz”, 22 de febrero de 2019”, <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-incluye-un-pacto-por-la-construccion-de-la-paz.aspx>

<sup>355</sup> Presidencia de la República, “Se inicia debate del Plan Nacional de Desarrollo ‘Pactos por Colombia, Pacto por la Equidad’ en el Congreso de la República”, 20 de febrero de 2019, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190220-Se-inicia-debate-Plan-Nacional-de-Desarrollo-Pacto-por-Colombia-Pacto-por-la-Equidad-en-el-Congreso-de-la-Republica.aspx>

Final y del PMI según el CONPES 3932. Las comisiones de paz del Senado y de la Cámara de Representantes deberán asegurar que se realicen los debates respectivos.

Adicionalmente, hay inquietudes de algunos representantes políticos acerca de la sostenibilidad financiera de la implementación del Acuerdo Final para el cuatrienio 2018-2022<sup>356</sup>. El análisis de las fuentes de financiamiento de las bases del PND 2018-2022 reitera las limitaciones estructurales que sufre el presupuesto requerido. Estas limitaciones se unen a los riesgos de desfinanciamiento provocados por la dispersión del PMI en el PND 2018-2022, el bajo presupuesto canalizado para el “Pacto por la Construcción de Paz”, y la ausencia de<sup>357</sup> [un] Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo Final para los periodos presidenciales 2018-2022 y de un capítulo de paz dentro del Plan Plurianual de Inversiones que guarde coherencia con la estructura del PND y con los componentes del PMI<sup>358</sup>.

Para la representante a la Cámara Juanita Goebertus hay tres elementos que ponen en entredicho el compromiso del Gobierno con las víctimas. Primero, que los recursos de la paz no son adicionales como exige la Constitución, sino que están distribuidos entre los distintos pactos. Segundo, que las metas de atención y reparación a las víctimas, al contrario de aumentar, disminuyeron con respecto al cuatrienio pasado. Tercero, que la restitución de tierras tampoco aumentó sus metas.<sup>359</sup>

Las fuentes de los recursos también son problemáticas. Según el PMI, el 36% de estos debían provenir del Presupuesto General de la Nación (PGN). Ese porcentaje equivale a unos 47,7 billones de pesos que podría ser la única fuente de recursos nuevos provenientes del sector público para implementar el Acuerdo. Los demás recursos, como los provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General

<sup>356</sup> Juanita Goebertus (Cámara de Representantes, Alianza Verde) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 22 de febrero, 2019; Jairo Estrada, “Presupuesto de la Implementación” (Intervención, Audiencia Pública sobre la implementación del Acuerdo Final y el Plan Nacional de Desarrollo, Bogotá, Comisión de Paz, Congreso de la República, 19 de febrero de 2019); “Con la paz, Congreso empezó a tomarle el pulso al Plan de Desarrollo”, *El Tiempo*, 20 de febrero, 2019.

<https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/con-el-tema-de-la-paz-el-congreso-empezo-a-tomarle-el-pulso-al-plan-de-desarrollo-328910>

<sup>357</sup> CSIVI- FARC Centro de Pensamiento y Diálogo Político, “La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz” (Bogotá, marzo de 2019), 121-122.

<sup>358</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Documento CONPES 3932, Bogotá, 29 de junio de 2018), 45.

<sup>359</sup> “Las víctimas, la cenicienta del Plan Nacional de Desarrollo”, *Semana*, 16 de marzo de 2019, <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-victimas-la-cenicienta-del-plan-nacional-de-desarrollo/605638>

de Regalías (SGR) no constituyen fuentes nuevas para los territorios del post-acuerdo. En el mejor de los casos serían reasignaciones, más flexibles en el caso del SGR y más rígidas en el caso del SGP, ya que los recursos de este último ya tienen destinaciones específicas<sup>360</sup>. La Cámara de Representantes ha propuesto un artículo nuevo acerca de un “trazador presupuestal para la paz en el que, para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional, identifican mediante un marcador presupuestal especial, las partidas presupuestales destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz”<sup>361</sup>.

El subtema relativo a las **prioridades de implementación normativa e implementación prioritaria** contiene 20 disposiciones de las cuales 10 están en curso y 10 se han implementado completamente.

Algunas medidas legales fueron aprobadas a través del mecanismo fast-track para proceder con la implementación del Acuerdo. Así mismo, el Gobierno Nacional utilizó los poderes extraordinarios que le otorgó el Acto Legislativo 01 de 2016 para emitir 35 decretos con fuerza de ley y otros 77 decretos destinados a implementar aspectos del Acuerdo Final. Hasta la fecha, la Corte ha llevado a cabo control de constitucionalidad de 35 normas, tanto iniciativas legislativas como decretos con fuerza ley. Entre ellas el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual da estabilidad jurídica al Acuerdo Final. Las reglas y las normas legales procesadas después del período fast-track se encuentran actualmente en la fase de implementación inicial o intermedia. El acto legislativo que crea las circunscripciones transitorias especiales de paz ha sido presentado al Congreso tres veces, y archivado en cada ocasión.

El subtema que se refiere al **Capítulo Étnico** está compuesto por 13 disposiciones, de las cuales ocho están en curso y cinco no han comenzado a implementarse<sup>362</sup>.

Se ha creado la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE). Sin embargo, no cuenta con las condiciones mínimas para su funcionamiento como, por ejemplo, financiamiento, ruta de trabajo y canales de comunicación con CSIVI, una contraparte en el Gobierno con mandato claro de coordinación, o en el componente de Acompañamiento Internacional del Acuerdo Final.

<sup>360</sup> “La desfinanciación de la paz”, *Razón Pública*, 11 de marzo de 2019, <https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11822-la-desfinanciacion-de-la-paz.html>

<sup>361</sup> Cámara de Representantes, “Proposición” (Bogotá, 25 de febrero de 2019), 2, [https://docs.wixstatic.com/ugd/71c64b\\_c661c374511e4eb4a1dca19fde15e85a.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/71c64b_c661c374511e4eb4a1dca19fde15e85a.pdf)

<sup>362</sup> Ver también sección sobre la implementación del enfoque transversal étnico en la página 232 de este informe

Así mismo, se ha avanzado poco en el proceso de consulta previa para iniciativas legislativas relacionadas con la implementación del Acuerdo<sup>363</sup>. Las comunidades étnicas han alertado de regresividad en el derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada, durante el procedimiento legislativo especial fast-track, y en relación con la reforma de la Ley 160 de 1994<sup>364</sup>. Por último, no se han implementado los compromisos sobre programas de pedagogía y comunicación de los principios de no discriminación racial y étnica y el fortalecimiento de los sistemas de protección propios de los pueblos étnico (Guardia Indígena y Guardia Cimarrona)<sup>365</sup>.

El subtema del **Componente Internacional de Verificación (CIV)** contiene seis disposiciones que han sido implementadas completamente.

El CIV ha sido creado y los Notables hicieron un pronunciamiento el 4 de enero de 2018 y el 5 de mayo de 2018, basados en los insumos entregados por la Secretaría Técnica del CIV, y en el primer informe público del Instituto Kroc. Así mismo, se destaca que la Secretaría Técnica del CIV, ha publicado cinco informes de seguimiento a la implementación, así como dos informes especiales sobre el enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final<sup>366</sup>. Por su parte, el Instituto Kroc ha presentado su informes comprensivos sobre el estado efectivo de la implementación, un informe sobre la implementación del enfoque de género y diversos documentos confidenciales a la CSIVI con análisis de avances, preocupaciones, alertas y recomendaciones. La Misión Política de las Naciones Unidas ha brindado un apoyo significativo para verificar la reincorporación y la implementación de medidas de protección

<sup>363</sup> Javier Betancourt, (Enlace Alta Instancia Especial con los Pueblos Étnicos) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 9 de febrero de 2018.

<sup>364</sup> "Pronunciamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos", *Organización Indígena Nacional de Colombia*, 2 de agosto de 2018, <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2491-pronunciamiento-de-la-instancia-especial-de-alto-nivel-con-pueblos-etnicos>

<sup>365</sup> Se hicieron denuncias públicas durante la primera audiencia étnica nacional de la Procuraduría. Luis Fernando Arias, "Balance general" (Intervención, Primera audiencia étnica nacional de la procuraduría, Procuraduría de la Nación, Bogotá, 20 de diciembre de 2017); Víctor Vidal, "Balance general" (Intervención, Primera audiencia étnica nacional de la procuraduría, Procuraduría de la Nación, Bogotá, 20 de diciembre de 2017); También en la Orinoquía exigieron los jóvenes indígenas inclusión y participación en el proceso de paz. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), "Declaración del Primer Encuentro de Jóvenes de la MacroOrinoquía – ONIC", ONIC, 21 de junio de 2017, <http://www.onic.org.co/comunicados-onic/1911-declaracion-del-primer-encuentro-de-jovenes-de-la-macro-orinoquia-onic> ; "Foro Internacional, Territorios, mujeres y paz, Buenaventura" (Acta redactada por el equipo del Instituto Kroc, Buenaventura, 14 de noviembre de 2017).

<sup>366</sup> Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC), "Secretaría Técnica" *CINEP Programa por la Paz*, <https://cinep.org.co/Home2/temas/verificacion-internacional/secretaria-tecnica.html>

y seguridad<sup>367</sup>, y la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos continua realizando un trabajo riguroso en Colombia<sup>368</sup>.

El subtema sobre el **Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)** y otras medidas para la implementación, está compuesto por seis disposiciones. De estas, tres cuentan con niveles de implementación mínima, dos se encuentran en un nivel de implementación intermedia, y la disposición restante, se ha implementado completamente.

Los niveles de implementación completa reflejan los esfuerzos del Gobierno y la CSIVI en la promoción de fondos de cooperación internacional. Se han creado cuatro fondos: el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea, y el Fondo Colombia Sostenible-BID<sup>369</sup>. Estos cuatro fondos son parte integral del Fondo Colombia en Paz (FCP) el cual funciona como un fondo de fondos y articula la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de las diferentes fuentes. El Gobierno de los EE. UU. y otros países también han proporcionado una financiación significativa<sup>370</sup>. Según datos de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), el apoyo de la cooperación internacional durante 2017 ascendió a más de 660 millones de dólares, el valor más alto registrado por la Agencia desde su creación en 2011<sup>371</sup>. Estos recursos reflejan el fuerte compromiso de la comunidad internacional con el proceso de paz en Colombia.

Se han logrado avances parciales en la promoción de la participación del sector empresarial en la implementación del Acuerdo<sup>372</sup>. A través del Decreto 1650 de 2017 se crearon las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), con el fin de otorgar beneficios tributarios para

<sup>367</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, "Carta de fecha 29 de marzo de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General" (S/2017/272, Nueva York, 21 de abril de 2017), [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272\\_s.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272_s.pdf)

<sup>368</sup> "Alberto Brunori recibió acreditación del Estado colombiano para ser el Representante de la Oficina en Colombia de la ONU para los Derechos Humanos", *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 9 de mayo de 2018, <http://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/427-ano-2018/8899-alberto-brunori-recibio-acreditacion-del-estado-colombiano-para-ser-el-representante-de-la-oficina-en-colombia-de-la-onu-para-los-derechos-humanos>

<sup>369</sup> "Colombia en Paz, un Fondo de Fondos para llegar a los territorios afectados por el conflicto" *Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto*, 14 de febrero del 2017.

<sup>370</sup> Gobierno de Colombia, "Así construimos paz", abril 2018.

<sup>371</sup> APC-Colombia, "Colombia recibió más de 660 millones de dólares de Cooperación Internacional en el 2017", 13 de marzo, 2018. <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/colombia-recibio-mas-de-660-millones-de-dolares-de-cooperacion-internacional-en-el-2017>

<sup>372</sup> Este mecanismo de obras por impuestos no entró en vigencia sino hasta 2018. "Empresarios podrán pagar impuestos con obras en zonas afectadas por el conflicto", *Presidencia de la República*, 22 de noviembre del 2017.

las empresas que desarrollen proyectos de desarrollo en las mismas<sup>373</sup>. El Gobierno ha dado prioridad a 344 municipios para el régimen especial de tributación y el programa de Obras por Impuestos<sup>374</sup>. El Gobierno actual está dando continuidad a este programa y busca simplificar y agilizar los procedimientos para tener mayor impacto<sup>375</sup>. Actualmente hay 23 proyectos en 28 municipios y 12 departamentos por un valor total de \$220.616 millones de pesos, relacionados con la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía, educación e infraestructura vial en municipios ZOMAC<sup>376</sup>. Si bien el plan plurianual de inversiones para la paz presentado por el DNP incluye recursos del sector privado, a se trata de recursos que aún no están asegurados<sup>377</sup>. A futuro resulta clave que el sector empresarial se integre activamente en la implementación de proyectos productivos para apoyar los ejercicios de sostenibilidad económica de las nuevas iniciativas tanto para el desarrollo rural como para la reincorporación económica de excombatientes.

Los niveles de implementación mínima reflejan la creación del SIPO mediante el Decreto 1829 de 2017. Aunque la implementación de este mecanismo es clave para garantizar el acceso a la información sobre el proceso de implementación y la rendición de cuentas, aún no es operativo. A marzo de 2019, el DNP y la Consejería para la Estabilización están trabajando en el diseño del sistema de información así como en hojas técnicas para cada uno de los indicadores del PMI con lo que se podrá generar y poner en marcha el SIPO. Adicionalmente, el Acuerdo contempla otros mecanismos de rendición de cuentas que deben ser articulados con el SIPO, incluyendo difusión masiva de información a través de los medios locales de comunicación y emisoras comunitarias, la distribución de boletines y la exposición de resultados de la implementación en lugares públicos. Estos compromisos aún no han sido iniciados.

<sup>373</sup> Decreto 1650 de 2017, “Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del Libro 1; de la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016”, 9 de octubre de 2017. Este decreto define qué zonas son las Zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC).

<sup>374</sup> “Incentivos para el sector privado en la construcción de paz”, *Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto*, 26 de mayo de 2017.

<sup>375</sup> “Minposconflicto anuncia procesos más “simples” para las ‘Obras por Impuestos’”, *El Heraldo*, 9 de enero de, 2019. <https://www.elheraldo.co/colombia/minposconflicto-anuncia-procesos-mas-simples-para-las-obras-por-impuestos-586371>; Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 767, 573, 931, 974.

<sup>376</sup> Paula Delgado Gómez, “¿Funcionaron las obras por impuestos?” *El Espectador*, 8 de diciembre de 2018 ; Agencia de Renovación del Territorio, “Mapa Obras por Impuestos”, 30 de abril, 2018, [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras\\_por\\_impuestos\\_2018/mapa\\_obras\\_por\\_impuestos](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos_2018/mapa_obras_por_impuestos)

<sup>377</sup> CSIVI- FARC Centro de Pensamiento y Diálogo Político, “La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz” (Bogotá, marzo de 2019), 130.

El subtema sobre **Acompañamiento internacional a la implementación** está compuesto por 12 disposiciones que se encuentran implementadas completamente.

Durante la segunda mitad de 2016, todos los actores mencionados en el Acuerdo expresaron su disposición a proporcionar acompañamiento a la implementación, según lo estipulado en el Acuerdo Final. El 6 de abril de 2017, se entregó oficialmente el protocolo para el acompañamiento<sup>378</sup>. Adicionalmente, en todos los grupos se observa niveles de cooperación lo cual amerita la codificación de una implementación plena. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido coordinados por la CSIVI a pesar de que el Acuerdo estipula que los grupos temáticos deben tener un diálogo formal con la CSIVI y preparar conjuntamente un plan de trabajo e informes regulares.

Hasta la fecha, el acompañamiento internacional se ha centrado principalmente en la reforma rural, los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, reincorporación, las medidas de garantías de seguridad, participación política, los diferentes componentes del SIVJNR, los derechos de las víctimas y el enfoque transversal de género y de derechos humanos.

El subtema sobre **pedagogía y comunicación del Acuerdo Final** está compuesto por siete disposiciones de las cuales dos no han iniciado implementación, una está en un estado de implementación mínima, una cuenta con un nivel de implementación intermedia y tres se han implementado completamente.

Las medidas más avanzadas se refieren al programa de televisión Mimbres que inició transmisión en enero 2018 y refleja el buen funcionamiento del comité conjunto de comunicaciones, y el acompañamiento institucional del MinTIC<sup>379</sup>. La mitad de los fondos provienen de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y la otra mitad del Fondo Colombia en Paz<sup>380</sup>.

La implementación intermedia se ha logrado con la activación del comité conjunto de comunicaciones desde diciembre de 2016 y los esfuerzos para generar material pedagógico sobre el proceso de la implementación. Se ha logrado un menor progreso en la creación de las 20 emisoras comunitarias de interés público en las zonas más afectadas por el conflicto. Para finales de 2018, se había concertado la ubicación de cuatro

<sup>378</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, "Se presentó protocolo de funcionamiento del componente de acompañamiento internacional del Acuerdo Final de Paz", *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 7 de abril de 2017, <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presento-protocolo-funcionamiento-componente-acompanamiento-internacional-acuerdo>

<sup>379</sup> Jorge Enrique Rodríguez (miembro del Comité Conjunto de Comunicaciones y el Comité Editorial de Mimbres) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 22 de marzo, 2018.

<sup>380</sup> Funcionario (MinTIC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 27 de abril de 2018.

de las 20 estaciones y se había garantizado los fondos para dos de ellas.

El subtema relativo a la **refrendación del Acuerdo Final y el inicio de la implementación**, está compuesto por cinco disposiciones las cuales han sido implementadas completamente.

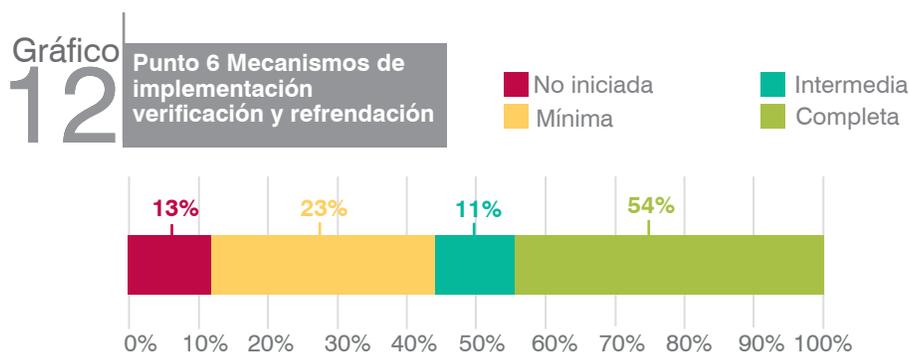
Como se presentó en informes previos, el plebiscito tuvo lugar en octubre de 2016 y el Congreso aprobó el Acuerdo Final a finales de noviembre de 2016. Así mismo, el Acuerdo ha sido firmado como un Acuerdo Especial del Artículo 3 Común de las Convenciones de Ginebra<sup>381</sup>, y el Estado colombiano ha hecho una declaración unilateral ante las Naciones Unidas comunicando el Acuerdo Final y solicitando la incorporación del mismo a un documento del Consejo de Seguridad de la ONU.

---

<sup>381</sup> “Gobierno entregó ejemplar de Acuerdo de Paz a Suiza, depositario de Convenios de Ginebra”, El Mundo, 28 de septiembre de 2016, <https://www.elmundo.com/noticia/Gobierno-entrego-ejemplar-de-Acuerdo-de-Paz-a-Suizadepositario-de-Convenios-Ginebra/342145>

## Evaluación del Punto 6

Esta gráfica muestra los niveles agregados de implementación de los 84 compromisos en el punto 6 desde diciembre de 2016. Los compromisos que han logrado un nivel mínimo de implementación están representados por el área en amarillo. Los compromisos que han alcanzado un nivel intermedio de implementación están representados por el área aguamarina y aquellos que han sido implementados completamente por el área en verde. El área en rojo representa los compromisos que no han iniciado implementación.



El punto seis del Acuerdo Final establece una serie de mecanismos para garantizar una implementación más duradera y una paz de mayor calidad. Estos mecanismos buscan garantizar una implementación efectiva de lo acordado en La Habana, incluyendo aspectos presupuestales, el seguimiento y la verificación del proceso de implementación, y la participación e inclusión efectiva de la población. Estas medidas, gestionadas de manera articulada, contribuyen a generar sinergias y círculos virtuosos de legitimidad y mayor gobernanza. El alto nivel de resiliencia del proceso de implementación durante los primeros dos años sugiere que estos mecanismos de garantías han sido efectivos, particularmente aquellos mecanismos de resolución de controversias y de verificación como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), el Componente Internacional de Verificación (CIV) y el acompañamiento internacional. No obstante, ha habido retrasos significativos en algunas medidas clave para fortalecer las garantías para la implementación en el mediano y largo plazo, particularmente aquellas que buscan fomentar la participación incluyente y las garantías a nivel operativo, como por ejemplo las reformas normativas necesarias para garantizar el financiamiento de la implementación y la articulación con herramientas de planeación de la política pública. Estas medidas son importantes para fomentar la legitimidad del proceso, el apoyo popular a la implementación del Acuerdo y aportan a la sostenibilidad de la paz.

La CSIVI es el principal mecanismo de resolución de controversias y de verificación de la implementación. Fue instalada el primero de diciembre de 2016 (el día D) y desde entonces ha cumplido con las funciones contempladas en el Acuerdo relacionado con la resolución de disputas, la gestión de crisis en la implementación y la respuesta a situaciones imprevistas<sup>382</sup>. De acuerdo con el Decreto 1995 del 2016, la Comisión tiene vigencia hasta enero de 2019<sup>383</sup>. Sin embargo, posterior presión, tanto por parte de las FARC<sup>384</sup> como de la Procuraduría<sup>385</sup>, el Gobierno Nacional y los representantes del partido FARC ante esta Comisión, han enviado mensajes fuertes sobre su intención de mantener esta instancia clave para la estabilidad del proceso, más allá de la fecha establecida inicialmente. En septiembre de 2018 el presidente Duque designó a los representantes del Gobierno ante la CSIVI<sup>386</sup> y a finales de ese mes, la Comisión se reunió por primera vez bajo el Gobierno del presidente Duque<sup>387</sup>. A finales de diciembre se acordó la continuación de la Comisión la cual ya se ha reunido siete veces<sup>388</sup>.

Así, en el marco de la CSIVI, se han tomado decisiones conjuntas y acciones concretas para fortalecer su estructura institucional y formalizar su funcionamiento. Por ejemplo, se acordaron reuniones cada 15 días y se han creado tres mesas técnicas: i) seguridad jurídica para las personas privadas de la libertad, ii) acreditaciones de exguerrilleros de las FARC y iii) el Componente de Verificación Internacional y el Componente de

<sup>382</sup> Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), “Comunicado Conjunto Sobre el inicio del “Día D”, y la instalación de la CSIVI, el CNR y el MM&V” (Comunicado Conjunto No 8, 1 de diciembre 2016).

<sup>383</sup> Decreto 1995 de 2016, “Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, 7 de diciembre de 2016.

<sup>384</sup> Rodrigo Londoño “@TimoFARC”, “En ejercicio de los mecanismos consagrados en la Constitución exigimos al presidente @IvanDuque, mediante la presente acción de cumplimiento, la reactivación de los mecanismos establecidos en la ley con el fin de avanzar en la implementación efectiva del proceso de paz.” Tweet, 17 de septiembre del 2018.

<sup>385</sup> “Que la paz no se nos escape de las manos: procurador a Duque”, *El Espectador*, 9 de septiembre de 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/pais/que-la-paz-no-se-nos-escape-de-las-manos-procurador-duque>

<sup>386</sup> Decreto 1780 del 2018, “Por el cual se designan los representantes del Gobierno nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final”, 17 de septiembre de 2018.

<sup>387</sup> Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)” (Bogotá, noviembre de 2018), 27 y 248.

<sup>388</sup> Cepeda, E., “Replica” (Intervención, Audiencia Pública sobre la implementación del Acuerdo Final y el Plan Nacional de Desarrollo, Congreso de la Republica, 19 de febrero, 2019, Bogotá); “Gobierno y Farc acuerdan continuación de Csivi” *W Radio*, 27 de diciembre de 2018, <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gobierno-y-farc-acuerdan-continua-cion-de-csivi/20181227/nota/3843259.aspx>

Acompañamiento Internacional<sup>389</sup>. En otros países, el acompañamiento de la cooperación internacional ha sido un elemento que aumenta la probabilidad de éxito de este tipo de espacios de diálogo y resolución de conflicto de alto nivel<sup>390</sup>. En ese sentido es muy positivo que el Decreto 1417 del 2018 hace permanente la presencia de los países acompañantes Cuba y Noruega<sup>391</sup>.

El CIV recibió el protocolo de funcionamiento en marzo 2017 y en enero 2018 había cumplido con lo dispuesto en el Acuerdo Final, en términos de pronunciamientos públicos y publicación de informes<sup>392</sup>, incluyendo informes especiales sobre la implementación del enfoque de género. La Misión Política de la ONU hace parte de la CIV y su mandato fue renovado bajo los mismos términos el 13 de septiembre hasta el 25 de septiembre de 2019<sup>393</sup>. Carlos Ruiz Massieu fue nombrado nuevo Representante Especial y jefe de la Misión el 10 de diciembre<sup>394</sup>. También ONU-DDHH han cumplido con su mandato de hacer seguimiento a la situación de los derechos humanos durante el proceso de implementación y han incluido un capítulo correspondiente en su informe anual<sup>395</sup>.

Así mismo, se constata que todos los actores internacionales invitados han respondido favorablemente a la solicitud de acompañamiento y han brindado algún tipo de “apoyo directo o indirecto [...] a través de recursos materiales y/o humanos, al diseño, ejecución y monitoreo de la

<sup>389</sup> Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)” (Bogotá, noviembre de 2018), 249; “Gobierno y Farc acuerdan ruta para la reincorporación”, *El Heraldo*, 28 de septiembre del 2018, <https://www.elheraldo.co/colombia/gobierno-y-farc-acuerdan-ruta-para-la-reincorporacion-547608> ;

<sup>390</sup> Joshi, Madhav, Sung Yong Lee y Roger Mac Ginty. “Built-in Safeguards and the Implementation of Civil War Peace Accords.” *International Interactions* 43, no. 6 (2017): 994-1018.

<sup>391</sup> Decreto 1417 del 2018, “Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP el 24 de noviembre de 2016”, 3 de agosto de 2018.

<sup>392</sup> Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)-Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), “Reporte para los Verificadores Internacionales Cartagena - 4 de enero 2018”, 28 de diciembre, 2017; Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)-Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto: Retos y Planteamientos de Impulso”, 28 de diciembre de 2017.

<sup>393</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 834 de 2018, (S/2018/834, Nueva York, 13 de septiembre de 2018).

<sup>394</sup> “El Secretario General nombra a Carlos Ruiz Massieu de México como su Representante Especial y Jefe de la Misión de Verificación de Las Naciones Unidas en Colombia”, *Misión de Verificación de la ONU en Colombia*, 10 de diciembre de 2018, <https://colombia.unmissions.org/el-secretario-general-nombra-carlos-ruiz-massieu-de-mexico-como-su-representante-especial-y-jefe-de>

<sup>395</sup> “Informes Anuales”, *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia*, <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales>

implementación del presente Acuerdo”<sup>396</sup>. No obstante, el resultado del acompañamiento internacional no ha sido el esperado. De acuerdo con representantes del componente FARC ante la CSIVI, su secretaria técnica ha insistido en la necesidad de formalizar los mecanismos de interlocución entre los diversos actores internacionales y la CSIVI para facilitar una mayor articulación y sacar mayor provecho de las funciones relacionadas con el seguimiento y la asistencia técnica a la implementación. A finales de 2018, solo dos de los 11 actores internacionales que hacen acompañamiento habían producido informes de seguimiento de manera conjunta<sup>397</sup>. En este sentido, se destaca que el decreto 1417 de 2018 añade nuevas funciones a la CSIVI que buscan formalizar los mecanismos de interlocución y coordinación con el CIV y el acompañamiento internacional<sup>398</sup>. La comisión técnica creada para el acompañamiento internacional demuestra que se están tomando pasos concretos para materializar lo decretado, pero aún es demasiado temprano para evaluar si las medidas tendrán los resultados esperados.

Un ejemplo del impacto positivo que puede tener un acompañamiento internacional efectivo es el trabajo oportuno y articulado del componente temático para el enfoque de género. La Instancia Especial de Género se ha reunido regularmente y ha publicado un informe espacial sobre la implementación del enfoque de género. El funcionamiento de esta Instancia Especial ha sido financiado por los acompañantes internacionales con quienes se reúnen regularmente y quienes han brindado asistencia técnica<sup>399</sup>. La falta de representación de mujeres afro en la Instancia fue subsanada y constituye un buen ejemplo de la capacidad de evaluar y ajustar el proceso de implementación en la marcha. Otro hecho importante es la creación de la Alta Instancia de Género de Gobierno, cuyo objetivo es responder por la implementación efectiva del enfoque de género,

---

<sup>396</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 214.

<sup>397</sup> Según el Acuerdo Final, “Cada componente temático elaborará informes periódicos que serán compartidos a la CSIVI, todo ello sin perjuicio de los informes que las distintas organizaciones o entidades, rindan a sus órganos correspondientes”. Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 216.

<sup>398</sup> Decreto 1417 del 2018, “Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP el 24 de noviembre de 2016”, 3 de agosto de 2018.

<sup>399</sup> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, “Instancia Especial de Mujeres para contribuir en el seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final” (Comunicado Conjunto No 21, 18 de diciembre del 2017).

<http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2017/Documents/171219-Comunicado-21-CSIVI-genero>

por parte del Gobierno<sup>400</sup>. Así, se espera que los recientes ajustes normativos y operativos estipulados en el decreto 1417 de 2018 resulten en una comunicación más formal y regular entre los actores que hacen acompañamiento a la implementación y la CSIVI.

Como se mencionó al inicio de esta sección, ha habido retrasos significativos en algunas medidas clave para fortalecer las garantías para la implementación en el mediano y largo plazo, particularmente aquellas que buscan fomentar la participación incluyente y las garantías a nivel operativo como las reformas normativas necesarias para garantizar el financiamiento de la implementación y la articulación con herramientas de planeación de la política pública. Los altos niveles de implementación institucional mencionados hasta el momento, contrastan con la actual situación de la Instancia Espacial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE). A dos años de la firma del Acuerdo Final, la IEANPE aún no cuenta con garantías de financiamiento para su funcionamiento, ni un plan de trabajo concertado con la CSIVI. Si bien hay actores nacionales e internacionales que ha brindado apoyo y acompañamiento a la IEANPE o las dos plataformas que la constituye, el Acuerdo no contempla un componente temático del acompañamiento internacional correspondiente, ni hay espacios formales y periódicos para la interlocución con las distintas entidades encargadas de la implementación, incluyendo la CSIVI.

Los diálogos que se llevaron a cabo sobre la inclusión de indicadores étnicos en el Plan Marco de Implementación (PMI) es la excepción y constituye el avance más significativo en cuanto a la implementación del enfoque étnico<sup>401</sup>. No obstante, y en la medida que lo allí acordado no cuenta con mayor implementación efectiva, hay riesgos de que las expectativas creadas aumenten las tensiones preexistentes con las comunidades étnicas. Se hace necesaria una política pública coordinada, coherente, y con un claro liderazgo por parte del Gobierno para la implementación efectiva del enfoque étnico. La IEANPE debe jugar un papel clave en cuanto a la orientación de políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo, previniendo la escalada de eventuales conflictos y abordándolos de manera constructiva.

<sup>400</sup> El objetivo de la comisión es “coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación, por parte de las entidades involucradas, acorde con sus competencias”, y debe mantener un diálogo permanente con la Instancia Especial de Mujeres y el componente temático del acompañamiento internacional. Decreto 1418 del 3 de agosto de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno”.

<sup>401</sup> 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), [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)

En relación con otras medidas que buscan fomentar la participación incluyente, se han evidenciado retrasos en la implementación de las comisiones territoriales de la CSIVI. En respuesta a críticas de duplicación de espacios de participación y falta de articulación institucional, el decreto 1417 del 2018 asigna a los Consejos Departamentales y Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia hacer las veces de estas comisiones territoriales<sup>402</sup>. Por su parte, el Acuerdo Final también contempla sesiones ampliadas de la CSIVI para promover la participación incluyente. Sin embargo, para finales de 2018, ninguna de las sesiones ampliadas contó con la participación de la sociedad civil a pesar de solicitudes expresas en ese sentido<sup>403</sup>. Se recomienda sacar mayor provecho de este mecanismo que también sirve para fomentar la transparencia del proceso de implementación y, por tanto, para aumentar su legitimidad. En la medida en que los espacios participativos sean realmente incluyentes, serán mecanismos fundamentales para la reconciliación, el fomento de una cultura de transformación de conflictos de manera no violenta y la profundización de la democracia.

El Acuerdo también contempla la promoción de la participación del sector privado. El nuevo Gobierno ratificó la continuidad del programa Obras por Impuestos, el cual incentiva con beneficios tributarios a las empresas que realizan proyectos que promueven el desarrollo en las zonas más afectadas por el conflicto (Zomac)<sup>404</sup>. Varios estudios demuestran que hay interés por parte del sector privado en aportar más a la construcción de paz pero que no hay claridad sobre cuáles son las rutas u opciones para hacerlo<sup>405</sup>.

La participación efectiva e incluyente, también se ha visto limitado por los rezagos en la implementación de las medidas contempladas para asegurar la transparencia del proceso de implementación y las herramientas para su difusión y comunicación. En el caso de las herramientas para la difusión hay avances significativos y el comité conjunto de comunicaciones es otro ejemplo positivo de un espacio de diálogo y cooperación entre el

<sup>402</sup> Estas comisiones tienen dos objetivos principales: 1) recibir información de la CSIVI para hacer veeduría ciudadana y 2) socializar los informes periódicos de la CSIVI contemplados en el Acuerdo Final a la sociedad civil, en toda su pluralidad sobre el estado de la implementación a nivel territorial y de forma diferencial entre diferentes grupos poblacionales.

<sup>403</sup> “Diálogo Útil para la Construcción de Paz Territorial en Norte de Santander”, *Prensa Rural*, 8 de julio de 2017.

<sup>404</sup> Javier Barragán Ramos, “Duque asegura continuar programa en regiones afectadas por el conflicto”, *RCN Radio*, 30 de octubre de 2018, <https://www.rcnradio.com/politica/duque-asegura-continuar-programa-en-regiones-afectadas-por-el-conflicto>; Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018), 533, 557 y 652, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>

<sup>405</sup> Angélica Rettberg, (Profesora, Universidad de los Andes), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 11 de diciembre de 2018.

Gobierno Nacional y FARC. Una producción cultural conjunta entre las partes tiene un valor simbólico importante y tiene el potencial de aportar a la reconciliación en el país. Así mismo, contribuye a la pedagogía sobre el Acuerdo y su implementación por la que hay una gran demanda, especialmente a nivel territorial y desde las comunidades étnicas. Esto se evidencia en parte en el incremento (el doble) del número de televidentes a la hora de la programación del programa Mimbres<sup>406</sup>.

Mimbres es la estrategia de comunicación conjunta que corresponde a lo acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC en materia de pedagogía. Esta estrategia incluye la emisión de un programa de televisión en el Canal Institucional y en YouTube, una plataforma digital y presencia en las redes sociales. No obstante, Mimbres tiene una divulgación limitada, especialmente en las zonas más alejadas y afectadas por el conflicto. Las 20 emisoras comunitarias concertadas en el Acuerdo buscan atender este déficit produciendo y emitiendo contenidos de pedagogía del Acuerdo y avances de la implementación, por lo menos durante sus primeros dos años de funcionamiento<sup>407</sup>. Para finales de 2018, solo se había concertado la ubicación de cuatro de las 20 emisoras, una en Ituango (Antioquia), una en Chaparral (Tolima), una en San Jacinto (Bolívar) y una en Fonseca (La Guajira). Las primeras dos cuentan con los fondos garantizados y la otra ha iniciado su implementación en el territorio<sup>408</sup>. La demora en la concertación se explica más por razones técnicas que políticas o administrativas<sup>409</sup>. No obstante, su implementación efectiva y oportuna constituye una medida clave para cultivar confianza en el proceso. Proveer información transparente y oportuna del proceso de implementación es indispensable para una participación efectiva en el proceso.

Por su parte, el Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO) constituye otra medida que aporta al acceso a la información sobre la implementación del Acuerdo Final y, por tanto, casi un pre-requisito para alcanzar una participación efectiva por parte de la sociedad civil, particularmente en lo que se refiere a la veeduría ciudadana y el control social del proceso. A pesar de que se contrató el diseño de este sistema en febrero de 2017, nueve meses antes de ser aprobado el decreto

<sup>406</sup> Diana Niño (funcionaria de RTVC), entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 28 de mayo de 2018.

<sup>407</sup> Gobierno de Colombia, “Plan Marco de Implementación: Marco Estratégico” (Bogotá, 2018), 259.

<sup>408</sup> Jorge Luis Galeano, “Las emisoras del proceso de paz”, *Hecho en Cali.com*, 15 de octubre de 2018, <http://www.hechoencali.com/portal/index.php/actualidad/6924-la-emisoras-del-%20proceso-de-paz>; Funcionarios (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 27 de abril, 2018; Jorge Enrique Rodríguez (miembro del Comité Conjunto de Comunicaciones y el Comité Editorial de Mimbres) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 22 de marzo, 2018.

<sup>409</sup> *Ibíd.*

para su creación, aún no está en funcionamiento<sup>410</sup>. En su ausencia se han desarrollado iniciativas interesantes y sistemas propios de diversas entidades para rendir cuentas sobre la implementación. Este el caso del Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz, de Función Pública, o MapalInversiones del DNP. No obstante, no hay un sistema integral que le permita al ciudadano acceder con facilidad a toda la información sobre la implementación del Acuerdo Final. La mayoría de los sistemas tampoco han sido desarrollados o implementados completamente. MapalInversiones, por ejemplo, es un portal web lanzado el 14 de noviembre de 2018 y presenta el mapa interactivo contemplado en el Acuerdo Final en el que se visualiza un registro de las inversiones realizadas en materia de implementación del Acuerdo. No obstante, a la fecha de corte de este informe no todas las funciones estaban activas y aún estaba pendiente mucha información por incluir<sup>411</sup>. Acceso a la información financiera de la implementación es particularmente importante para cumplir con el objetivo de aportar a la transparencia, cultivar confianza y legitimidad en el proceso de implementación.

El CONPES 3932 de 2018 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación, seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” atiende varios de los retos relacionados con la articulación efectiva del SIPO con las demás herramientas de planeación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y busca atender la falta de claridad sobre la estructura organizacional del SIPO. La Bases del Plan Nacional de Desarrollo recoge estas claridades; si se incluyen en la versión final, puede llegar a destrabar la implementación de esta medida clave para una gestión más efectiva y transparente del proceso.

Otro avance importante pero tardío para la gestión de la implementación es la aprobación del PMI, incluyendo los indicadores étnicos y de género. En la medida en que se implementa lo contemplado en el Documento CONPES 3932, se espera superar algunos de los problemas técnicos del PMI como la ausencia de metas claras, la temporalidad esperada y los indicadores de

<sup>410</sup> Contraloría General de la República (CGR), “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, 1 de enero 2017 a 30 de marzo de 2018”, (Bogotá, agosto de 2018).

<sup>411</sup> Se trata de una modificación de MapaRegalías, lo cual explica por qué aun solo tienen información relacionada con los proyectos financiados por el Sistema Nacional de Regalías (SNR). Ver: <https://mapainversiones.dnp.gov.co>. Departamento Nacional de Planeación (PND), “Gobierno Nacional revela las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, 14 de noviembre de 2018, <https://www.dnp.gov.co/Paginas/En-el-marco-de-la-celebración-de-los-60-años-del-DNP-el-presidente-Duque-pro-pone-a-los-colombianos-un-pacto-por-la-legalidad.aspx>

medición<sup>412</sup>. No obstante, el PMI y el Documento CONPES son documentos de política pública que no cuentan con garantías presupuestales ni son vinculantes por ley<sup>413</sup>. Varios actores, incluyendo el Gobierno Nacional, FARC<sup>414</sup>, la CGR<sup>415</sup>, las comisiones de paz del Congreso<sup>416</sup> y la secretaria técnica de la CIV<sup>417</sup>, han expresado su preocupación sobre el financiamiento de la implementación. Este debate es de nuevo el centro de atención en el ámbito político en relación con el PND. El Instituto Kroc subraya la importancia de asegurar la sostenibilidad financiera en materia de implementación del Acuerdo de Paz, articulando las diferentes políticas y estrategias del Estado, entre estas el Plan Nacional de Desarrollo, el PMI, el Marco Fiscal, el plan plurianual de inversiones para la paz, así como los documentos CONPES previamente adoptados.

El Acuerdo Final contempla varios mecanismos legales, administrativos y financieros para la gestión presupuestal de la implementación. En primer lugar, dispone que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) debe incluir un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos con base en lo establecido en el PMI. Si bien las Bases del PND hace mención al PMI e incluye un capítulo para el Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos<sup>418</sup>. No obstante, hay múltiples críticas tanto de tipo programático y financiero, como a nivel técnico, que reflejan preocupaciones expresadas en 2018 durante la aprobación del PMI: desfinanciación de la implementación, inclusión de recursos locales para salud y educación como fuente de la financiación de la implementación,

<sup>412</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Documento CONPES 3932, Bogotá, 29 de junio de 2018), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

<sup>413</sup> 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), [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)

<sup>414</sup> “Gobierno y FARC admiten falta de recursos para financiar acuerdo de paz”, *La FM*, 28 de septiembre de 2018, <https://www.lafm.com.co/politica/gobierno-y-farc-admiten-la-falta-de-recursos-para-financiar-el-acuerdo-de-paz>

<sup>415</sup> “Recursos para el acuerdo de paz no son suficientes: Contraloría”, *El Tiempo*, 21 de septiembre de 2018, <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/las-advertencias-de-la-contraloria-frente-al-uso-de-recursos-para-la-paz-270910>

<sup>416</sup> “Comisión de Paz del Senado preocupada por el presupuesto para la implementación del acuerdo”, *El Espectador*, 26 de septiembre de 2018), <https://www.elespectador.com/noticias/politica/comision-de-paz-del-senado-preocupada-por-el-presupuesto-para-la-implementacion-del-acuerdo-articulo-814477>

<sup>417</sup> Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)” (Bogotá, noviembre de 2018).

<sup>418</sup> Gobierno de Colombia, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Bogotá, 2018).

y deficiencias técnicas, cómo la desagregación y falta de integralidad de la política de paz, que dificulta la buena gestión y el seguimiento de la implementación<sup>419</sup>. La reforma a la Ley Orgánica 152 de 1994 es una medida clave para garantizar que el Acuerdo Final continúe siendo una prioridad política y presupuestal en el mediano y largo plazo, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. No obstante, su tránsito por el legislativo no ha avanzado.

En segundo lugar, el Acuerdo crea el Fondo Colombia en Paz (FCP) con el fin de administrar, articular y focalizar toda la inversión relacionada con la construcción de paz<sup>420</sup>. El fondo está en proceso de reestructuración después de la crisis de legitimidad del primer semestre de 2018<sup>421</sup>. Aún es temprano para evaluar los resultados de este proceso. Si bien los problemas en el funcionamiento del Fondo fueron detectados y abordados debidamente, es necesario cambiar la imagen pública de esta entidad. Adicionalmente, en su segundo informe al Congreso la CGR constata que “el rol del FCP no necesariamente ha agilizado los procesos de ejecución de los recursos, en cambio diseñó procesos que han terminado complejizando la ejecución de recursos y la capacidad de monitorearlos”. Los problemas a nivel de gestión financiera tienen un impacto negativo para todos los proyectos que son financiados por el FCP y resta legitimidad y confianza en el proceso de paz<sup>422</sup>.

---

<sup>419</sup> Juanita Goebertus, (Cámara de Representantes, Alianza Verde) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 22 de febrero de 2019; Jairo Estrada, “Presupuesto de la Implementación” (Intervención, Audiencia Pública sobre la implementación del Acuerdo Final y el Plan Nacional de Desarrollo, Bogotá, Comisión de paz del Congreso, 19 de febrero de 2019).

<sup>420</sup> Decreto 691 del 2017, “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”, 27 de abril de 2017. Los lineamientos para su creación y ejecución fueron definidos en el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Consejo Nacional de Política Económica “Fondo Colombia en Paz” (Documento CONPES 3850, Bogotá, 23 de noviembre de 2015); y Consejo Nacional de Política Económica y Social “Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto” (Documento CONPES 3867, Bogotá, 23 de septiembre de 2016).

<sup>421</sup> 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), [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)

<sup>422</sup> Para un análisis sobre la ejecución de los recursos para la implementación del Acuerdo Final, ver: Contraloría General de la República (CGR), “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones 1 de enero 2017 a 30 de marzo de 2018”, (Bogotá, agosto de 2018).

El punto 6 del Acuerdo muestra altos niveles de implementación y esto es apenas natural, pues se trata de medidas que conforman la infraestructura base para la implementación. No obstante, es indispensable terminar los cimientos de la compleja estructura de la paz, para asegurar la calidad y la sostenibilidad. Es importante reconocer los avances que se han dado durante los primeros dos años de implementación, y a la vez, resaltar la necesidad de mayor articulación y coordinación entre los diversos actores y procesos involucrados en la implementación, y velar por la transparencia y participación efectiva e incluyente.

# Enfoque Territorial

**E**n este tercer informe del Instituto Kroc, se presenta un análisis de la actividad de implementación de los compromisos territoriales del Acuerdo, es decir, compromisos cuya implementación debe suceder en los territorios afectados por el conflicto armado y/o que reconocen y deben tener en cuenta las necesidades y particularidades de los territorios y sus comunidades<sup>423</sup>. El análisis compara la implementación de estos compromisos territoriales con la implementación del total de compromisos en el Acuerdo Final. Así mismo, se presenta un análisis cualitativo de la implementación de estos compromisos territoriales. Dicho análisis se realizó con base a la información recopilada por el equipo del Instituto Kroc a nivel territorial en las regiones priorizadas para el postconflicto y se categorizó en temas de análisis recurrente que surgen en diversos territorios.

## *Análisis cuantitativo*

En el primer gráfico (Gráfico 13) se observa el avance general de los 578 compromisos en el Acuerdo Final a noviembre de 2018 y en la segunda gráfica (Gráfico 14) se observa la actividad de implementación de los 309 compromisos territoriales.

---

<sup>423</sup> El Acuerdo Final entiende el enfoque territorial como un enfoque que “supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad”. Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 6.

Gráfico 13 Avance general 578 compromisos en el Acuerdo Final

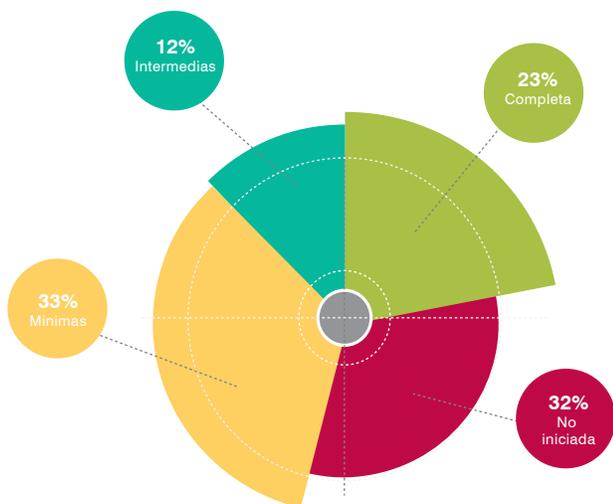
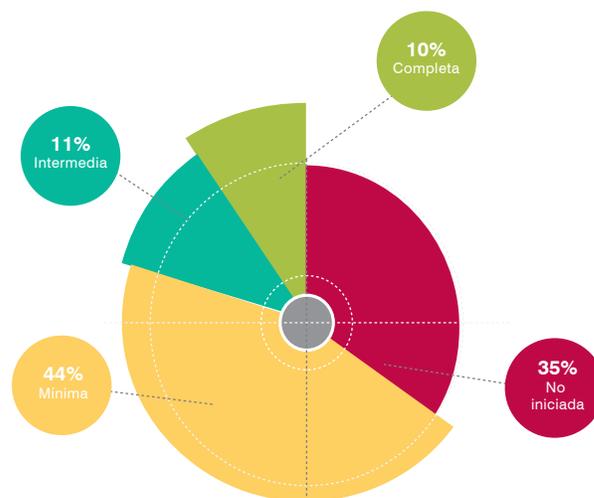


Gráfico 14 Avance 309 compromisos territoriales



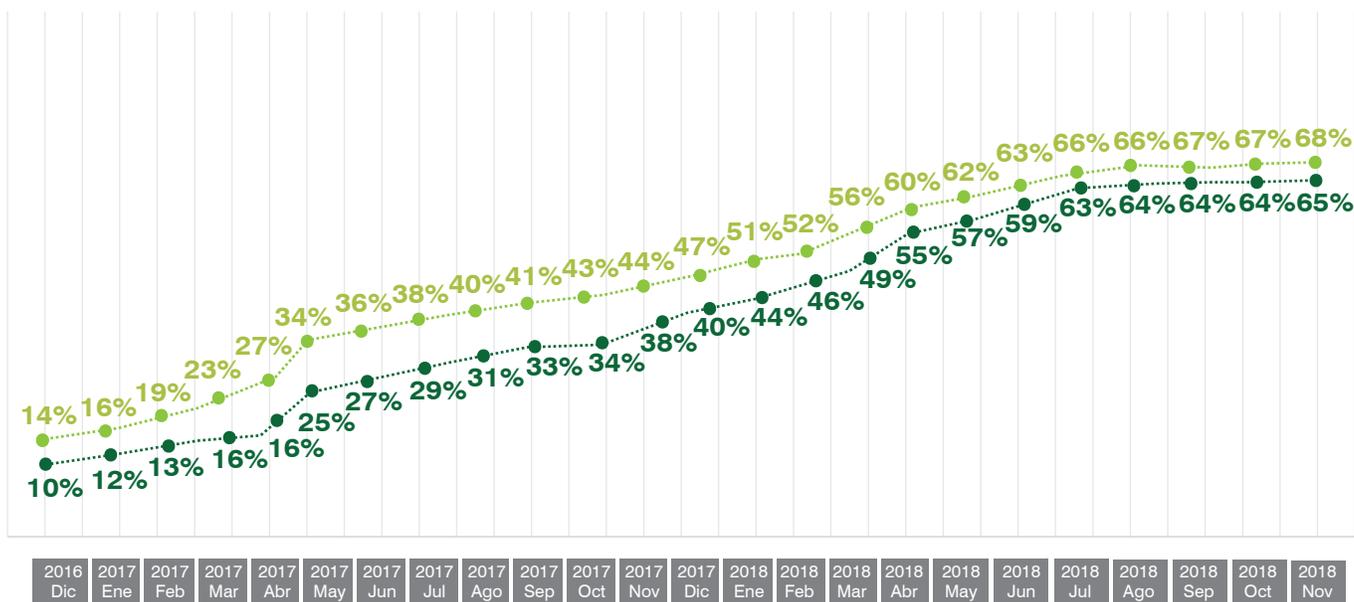
En cuanto a los compromisos que se han completado a noviembre de 2018, se observa una brecha considerable con una diferencia de 13 puntos porcentuales. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la mayoría de los compromisos que se han completado a la fecha, a nivel general, son de corto plazo, como los compromisos relativos a la dejación de armas, mientras que los programas y estrategias territoriales como el PDET y el PNIS son estrategias de mediano y largo plazo. Por lo tanto, se espera que esta brecha se reduzca a medida que avanza el proceso de implementación. Por esta razón, el análisis se debe centrar en los compromisos que se han iniciado y los que no se han iniciado pues esto permite observar efectivamente el proceso de territorialización de la implementación del Acuerdo Final.

Así, en términos del porcentaje de compromisos que se encuentran en alguna de las etapas de implementación, se observa un avance levemente mayor de tres puntos porcentuales para la totalidad de compromisos del Acuerdo en comparación con los compromisos territoriales (Gráfico 15).

Gráfico 15

Compromisos generales vs. compromisos territoriales

- Porcentaje de los 309 disposiciones territoriales iniciados por mes
- Porcentaje de los 578 disposiciones iniciadas por mes



Al igual que el ritmo de la implementación general, la gráfica muestra una tendencia ascendente en cuanto al ritmo de la implementación de compromisos territoriales. Este hallazgo supone un dilema a la hora de evaluar el proceso de implementación pues, a pesar de esta tendencia, el análisis cualitativo evidencia que en algunos territorios no se ven los efectos de dicha implementación. Y aunque esto es de esperarse a dos años de iniciado el proceso de implementación dado el carácter de largo plazo de los compromisos territoriales, solo si se inicia pronto la implementación de estos, se podrán completar en el mediano y largo plazo.

Una hipótesis sobre el avance lento o poco visible de la territorialización de la implementación tiene que ver con el centralismo y visión jerarquizada de la institucionalidad y la acción del Estado colombiano. Esto se evidencia en la tendencia de gobernar con un enfoque de arriba hacia abajo bajo el que las políticas, programas, planes y otras medidas deben ser aprobadas y discutidas primero en los más altos niveles a nivel central, y solo después de dicho proceso empiezan a “bajar” a las regiones. El Acuerdo Final busca compensar esta tendencia a través del enfoque territorial que incluye medidas de corte participativo que surgen de un diálogo de abajo hacia arriba y de la periferia al centro.

## Análisis cualitativo

El análisis cualitativo que se presenta a continuación es una síntesis analítica de los informes trimestrales de seguimiento territorial que realiza el Instituto Kroc en 13 territorios del país. Este análisis se organiza alrededor de cinco temas principales: Garantías de seguridad y protección, reincorporación social y económica de excombatientes, Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y Acceso y Uso de Tierras.

La selección de estos cinco temas responde al nivel de actividad en su implementación en el territorio, es decir que, hasta la fecha, la implementación del Acuerdo en los territorios está concentrada mayoritariamente en estos cinco grandes compromisos.

Estos resúmenes son el primer producto público de la estrategia de seguimiento territorial que se implementa por el Instituto Kroc desde mayo de 2018, y cubre el seguimiento del periodo de septiembre a noviembre de 2018<sup>424</sup>. Durante el 2019 se prepararán informes territoriales de la implementación en donde se ahondará en este análisis.

La estrategia de monitoreo territorial busca recoger información de los actores implicados en la implementación y la construcción de paz territorial en las regiones que fueron más afectadas por el conflicto armado. Esta información se recoge, analiza y contrasta con diversas fuentes de sociedad civil organizada, las instituciones implementadoras del orden nacional, las autoridades locales y regionales, academia, y los organismos internacionales presentes. A partir de allí, se identifican patrones y dinámicas regionales y territoriales que intervienen en el avance o dificultades para la implementación y la construcción de paz territorial y se hacen recomendaciones.

---

<sup>424</sup> Esta estrategia de monitoreo territorial se realiza con miembros del equipo de la iniciativa Barómetro permanentemente en terreno, que cubren municipios y territorios priorizados para la implementación PDET, estos son: Alto Patía-Norte del Cauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Cuenca del Cagúan y Piedemonte Caqueteño, Choco, Macarena-Guaviare, Montes de María, Pacífico y Frontera Nariñense, Pacífico Medio, Putumayo, Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía del Perijá (Norte del Cesar, Norte del Magdalena y Sur de La Guajira), Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Urabá Antioqueño.

## ***Elementos de análisis recurrentes en relación con las Garantías de Seguridad y Protección a nivel territorial***

La implementación territorial de los compromisos en materia de garantías de seguridad, especialmente en aquellas regiones más afectadas por el conflicto, no solo constituye uno de los retos más exigentes para el proceso de paz, sino que además resulta clave para el desarrollo exitoso del mismo.

A dos años de iniciado el proceso de implementación, la arquitectura institucional creada para generar garantías de seguridad y protección se ve continuamente desbordada frente a la variedad y complejidad de amenazas y violencias que aún se experimentan o se han recrudecido en una gran porción del país. El reacomodamiento, fortalecimiento y creación de estructuras criminales en las zonas dejadas por las FARC-EP, aunado a los rezagos y limitaciones en la implementación de medidas de garantías de seguridad y protección, crean un clima propicio para la conflictividad y la violencia.

A pesar de los avances en materia legislativa e institucional, aún no se refleja una aproximación territorial y adaptable a las particularidades de los territorios, dejando así una percepción de incapacidad de frenar las amenazas, asesinatos y demás actividades criminales y violentas que intimidan a la población.

El instituto Kroc realiza un seguimiento prioritario a los compromisos en materia de garantías de seguridad, los cuales agrupa en cuatro grandes categorías de análisis: Medidas políticas, medidas de prevención y protección, medidas de seguridad y medidas judiciales. A continuación, se presentan los aspectos más relevantes en lógica de avances y dificultades para cada una de estas categorías.

### ***Medidas Políticas***

#### ***Avances***

Si bien durante el primer año de implementación del Acuerdo, los avances en las medidas de carácter político estuvieron concentrados principalmente en Bogotá, en 2018 se empezó a avanzar en la tarea de materializar acciones de implementación a nivel territorial. Un ejemplo de esto son las sesiones de la subcomisión de Garantías de Seguridad adelantadas durante el primer semestre de 2018 en los departamentos de Antioquia, Putumayo, Córdoba, Valle del Cauca y Norte de Santander, con el objetivo de recoger insumos para la elaboración del Plan de Acción Contra Organizaciones Criminales (PACOC).

Entre los avances de las subcomisiones territoriales se destaca el caso de Antioquia, en donde las organizaciones, líderes, lideresas y defensores de derechos humanos presentaron un balance por subregión de la situación de riesgo sobre el ejercicio político, motivado por la Mesa de Garantías de Antioquia, espacio conformado por la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos Nodo Antioquia y la secretaría técnica a cargo del PNUD<sup>425</sup>.

De otra parte, se destaca el esfuerzo desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), por reactivar más de 300 Consejos Territoriales de Paz Reconciliación y Convivencia (CTPRC) en el país. Una de las responsabilidades de estos consejos es precisamente la promover el Pacto Político Nacional que constituye una de las medidas políticas del Acuerdo en términos de garantías de seguridad. En este sentido el monitoreo territorial ha identificado avances en departamentos como Nariño, en donde el 24 de octubre de 2018 se llevó a cabo la primera sesión del CTPRC en Tumaco<sup>426</sup> y ya se cuenta con Consejos creados en los municipios de Santa Bárbara e Iscuandé, Francisco Pizarro y la Tola; aunque no se encuentran aún en funcionamiento<sup>427</sup>.

### Dificultades

La principal dificultad identificada por el equipo territorial se centra en la falta de continuidad en el trabajo de la Subcomisión Nacional de Garantías a nivel territorial, la cual estuvo detenida durante todo el segundo semestre de 2018, razón por la que no se ha logrado avanzar en la elaboración de los planes de acción contra organizaciones criminales a nivel territorial.

### Medidas de Prevención y Protección

#### Avances

Un primer aspecto positivo identificado a través del monitoreo territorial del Instituto Kroc es el hecho de que algunos de los mecanismos previstos en el Acuerdo enfocados a la prevención y protección, como el Sistema del Sistema de Alertas Tempranas y la CIPRAT se han activado y registran avances importantes. A estos se suman otros escenarios institucionales que continúan funcionando como las Mesas de garantías de seguridad o los Consejos Territoriales de Seguridad. Sin embargo, el monitoreo también

<sup>425</sup>La Mesa de Garantías fue instalada en el año 2015 siendo coordinada por el Nodo Colombia-Europa-Estados Unidos con participación del PNUD y la Gobernación. Luego de instalada la Mesa no sesiono durante un año, y se reinstaló el 26 de enero de 2017, donde se acuerda que el PNUD realiza la secretaría técnica. Secretaría técnica (PNUD) entrevista realizadas por enlace territorial equipo del Instituto Kroc, 23 de julio del 2018.

<sup>426</sup> Primera sesión oficial del Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia de Tumaco (asistente, enlace territorial equipo del Instituto Kroc, San Andrés de Tumaco, 24 de octubre de 2018).

<sup>427</sup> Enlace territorial (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) entrevista realizada por enlace territorial equipo del Instituto Kroc, San Andrés de Tumaco, 14 de agosto de 2018.

evidencia que dichas instancias resultan insuficientes para responder a la grave problemática que se vive en materia de seguridad, por lo que reiteramos la importancia de activar todos los mecanismos contemplados en el Acuerdo en los territorios, incluyendo la aplicación efectiva del decreto 660 de 2018.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, es tal vez uno de los mecanismos que viene funcionando de forma más eficiente a nivel territorial, claro ejemplo de esto es que durante 2018 emitió un total de 86 alertas, entre las que se encuentran dos alertas nacionales y 84 alertas para territorios específicos. Se destaca en especial la Alerta Temprana nacional 026 de febrero de 2018<sup>428</sup>, en la que se advierte sobre el riesgo para líderes y personas defensoras de Derechos Humanos en 324 municipios del país.

Otra oportunidad es la creación del Plan de Acción Oportuna descrito en el análisis del punto 3.4 el cual, si bien no es clara la forma en la que operará y como se articulará con otros espacios como la CIPRAT, ha venido teniendo dando inicio a su presencia territorial a través de los encuentros liderados por la Ministra del Interior en diferentes municipios de los departamentos de Cauca, Antioquia, Córdoba, Guaviare, Valle del Cauca y Norte de Santander. Dada la situación crítica en materia de garantías de seguridad en el territorio, es clave que este espacio promueva respuestas concretas y acciones visibles de protección y prevención. Esto resulta particularmente clave en el marco de un año electoral.

Un evento significativo en el territorio en materia de protección se realizó en Apartadó el 23 de agosto de 2018, cuando se instaló la Mesa por la Protección de la Vida que fue convocada por la Procuraduría y donde se expidió en una declaración tripartita el “Pacto por la Vida y la protección a líderes y personas defensoras de los derechos humanos”. En esta mesa participaron organizaciones y líderes sociales, el Gobierno Nacional, el Ministerio Público y representantes de la comunidad internacional, y se establecieron 11 compromisos entre los que se destaca: el diseño participativo de la política pública de prevención y protección integral que estará a cargo del Ministerio del Interior, la reingeniería del Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, la continuidad de la Comisión Nacional de Garantías y el Plan de Acción Formulado, la adopción por parte de Gobernaciones y Alcaldías del Plan Integral de protección y el Protocolo de Protección para Territorios Rurales y las campañas de sensibilización sobre la importancia de los líderes, lideresas

---

<sup>428</sup> Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana No. 26 -18”, 28 de febrero de 2018, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/03/AT-N%C2%B0-026-18-Defensores.pdf>

y defensores de derechos humanos por parte de organizaciones y medios de comunicación<sup>429</sup>.

Otro avance importante es el hecho de que la Procuraduría ha iniciado procesos disciplinarios en contra de funcionarios públicos a nivel nacional por casos de omisión en la protección de líderes sociales, y en el acompañamiento a autoridades locales para la creación de rutas de atención y prevención<sup>430</sup>. Además de esto el Procurador General anunció la creación de un grupo especial de investigación de la mano de la Defensoría para perseguir este tipo de conductas y sancionar a los responsables<sup>431</sup>.

La Fiscalía General de la Nación por su parte ha anunciado la creación de líneas especiales de atención para la protección de líderes sociales, las cuales se encuentran en funcionamiento en departamentos con mayor afectación como Cauca, Meta y Guaviare<sup>432</sup>.

Finalmente se destacan iniciativas de protección promovidas por la sociedad civil en el territorio como en el caso de Norte de Santander en donde, con el acompañamiento de CESPAS, se está realizando el proyecto “Ruta de prevención, protección y seguridad para líderes y defensores de derechos humanos en el nororiente colombiano”, vinculando a las regiones de Catatumbo, Bajo Cauca, Nordeste y Magdalena Medio<sup>433</sup>.

Los líderes y lideresas de diferentes organizaciones del departamento del Valle del Cauca, han confluído y debatido la situación de riesgo en diversos espacios como la Audiencia Pública sobre Derechos Humanos realizada en el mes de agosto de 2018 y el Comité de Derechos Humanos del Consejo Departamental de Paz. Asimismo, se han firmado dos pactos por la vida y por la paz, el primero en Jamundí y el segundo en Palmira donde confluyeron los municipios de Pradera y Florida. Se conformó la Red denominada Tejido Social por la Paz o de la Red de gestores de paz, un espacio de interacción entre organizaciones del departamento,

<sup>429</sup> Procuraduría General de la Nación, “Pacto por la Vida y la protección de los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos”, 23 de agosto de 2018, <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/pacto-por-la-vida-y-la-proteccion-de-los-lideres-sociales-y-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos>

<sup>430</sup> “Procuraduría investiga a 30 funcionarios por no prevenir asesinatos de líderes sociales”, *Radionacional.co*, 23 de agosto de 2018, <https://www.radionacional.co/noticia/procuraduria-general-de-la-nacion/procuraduria-investiga-a-30-funcionarios-no-prevenir>

<sup>431</sup> “Procurador lanza advertencia a gobernadores y alcaldes para que protejan a líderes sociales”, *Procuraduría General de la Nación*, 7 de febrero de 2019.

<sup>432</sup> “En Cauca la Fiscalía lanza líneas de atención para la protección de líderes sociales en el país” *El Tiempo*, 15 de febrero de 2019, <https://www.elspectador.com/noticias/nacional/en-cauca-fiscalia-lanza-lineas-de-atencion-para-la-proteccion-de-lideres-sociales-en-el-pais-articulo-839907>

<sup>433</sup> “Prevención, protección y seguridad a defensores y defensoras de DDHH. Segundo año de la ruta del Nororiente colombiano” *International Action for Peace*, 2 de febrero de 2019, <https://www.action-peace.org/nororiente-colombiano/>

que cuentan con el apoyo del Observatorio de Paz de la gobernación y el PNUD. Desde ese espacio se ha establecido una red de comunicación como mecanismo de denuncia de hechos violentos y situaciones humanitarias a lo largo del departamento.

En Antioquia, viene funcionando la Mesa de garantías de seguridad, la cual trabaja con tres subcomisiones: Prevención y garantías para la protesta, investigación y garantías de no repetición y protección. La mesa tiene acompañamiento de la Alta Consejería para los DDHH sin embargo no abarca los temas de líderes de FARC amenazados y asesinados<sup>434</sup>.

En el Catatumbo, la Comisión por la Vida y la Reconciliación liderada por organizaciones sociales, planificó y lideró una misión humanitaria que dio cuenta del estado actual de la situación en materia de derechos humanos en la región. Esta comisión ha llevado a su vez el mensaje al Consejo Departamental de Paz y a la Comisión de Paz del Senado de la Republica, para que sesione en la región y promueva respuestas efectivas para atender la crisis humanitaria que afecta a los campesinos en los cascos urbanos y zonas rurales.

En el departamento del Chocó, ante la situación de emergencia humanitaria que se vive en el departamento y el temor ante la posibilidad de que se agrave, la Comisión de Vida Justicia y Paz-Covijupa-, convocó en noviembre a las Organizaciones Étnico-territoriales, agencias de cooperación e institucionalidad pública, para realizar un análisis en profundidad y presentar propuestas sobre estrategias que permitan minimizar el riesgo de daño a la población civil y buscar posibles soluciones a esta problemática social.

Estas iniciativas son ejemplos de capacidades locales para la paz. Es importante promover el trabajo conjunto entre estas organizaciones y la institucionalidad de tal forma que se construyan respuestas ajustadas y adaptables a las condiciones de inseguridad y conflicto en cada región.

### Dificultades

Si bien el monitoreo regional de Kroc evidencia que las alertas tempranas emitidas por la Defensoría han generado movilización institucional, preocupa que en la mayoría de los casos la respuesta se queda corta frente a la magnitud de la problemática. A pesar de que se convocan los espacios no se toman las medidas de protección necesarias y frecuentemente los hechos de violencia terminan consumándose. Esta situación se ha evidenciado de manera recurrente en el seguimiento territorial del Instituto Kroc en Antioquia, Meta, Valle del Cauca y Nariño.

<sup>434</sup> Miembros (PNUD, Secretaría Técnica de la Mesa de Garantías de Seguridad) entrevista realizada por enlace territorial del equipo del Instituto Kroc, 23 de julio de 2018.

Con posterioridad a la Alerta Temprana 026 de marzo de 2018, se han cometido 162 homicidios de líderes y personas defensoras de derechos humanos y el número de amenazas se ha incrementado en un 63%. A esto se suma el hecho de que el 88% de los homicidios ocurrieron en municipios advertidos por la Alerta Temprana y lo que es peor, en 15 casos las víctimas de homicidio habían denunciado amenazas en su contra<sup>435</sup>. Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca, Caquetá y Nariño son los departamentos con la mayor afectación en materia de asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos, con más de 10 casos cada uno.

A esto se suma el hecho de que la capacidad de la Unidad Nacional de Protección (UNP) se ve desbordada por la gravedad de la situación de inseguridad en los territorios y sus mecanismos de protección no responden a particularidades contextuales, que se quedan cortos frente al accionar de grupos armados. Las comunidades perciben que tales medidas de protección responden más a contextos urbanos que a las particularidades rurales, y que cuentan con poca capacidad de reacción de fuerzas de seguridad<sup>436</sup>. En el Valle del Cauca, se evidencia que algunos esquemas que incluyen carros y guardaespaldas no pueden trasladarse a fincas o zonas rurales dispersas por restricciones de seguridad o falta de vías de acceso. Esta situación ha sido denunciada también por el jefe del Ministerio Público quien “lamentó el colapso que enfrenta la Unidad Nacional de Protección y pidió al Gobierno Nacional duplicar el presupuesto para que la UNP pueda prestar el servicio que requiere el país, dejando atrás ‘procedimientos caducos de protección con chaleco, carro, chofer y botón de pánico, totalmente urbanos y así empezar a considerar cuáles son los actores de riesgo dentro de los territorios’”<sup>437</sup>.

El monitoreo territorial evidencia el agravamiento de la situación humanitaria de comunidades enteras en algunas regiones del país. Uno de los fenómenos más complejos es el que enfrentan las comunidades indígenas en el Chocó, las cuales se han visto forzadas al confinamiento y desplazamiento, específicamente en los municipios de Rio Sucio y Carmen del Darién, debido a las amenazas y los enfrentamientos entre el ELN y el Clan del Golfo<sup>438</sup>. Situación similar es reportada en el departamento del Guaviare, donde las comunidades étnicas en especial en la frontera

<sup>435</sup> Defensoría del Pueblo (intervención, audiencia de la Defensoría del Pueblo para el Seguimiento a la Alerta Temprana No. 026-18, El Carmen de Bolívar, Bolívar, 7 de febrero de 2019); Defensoría del Pueblo, “Informe al Congreso de la República” (Bogotá, 19 de febrero de 2019).

<sup>436</sup> Mesa de garantías de defensores de DDHH, (intervenciones, Instalación de Mesa de garantías de defensores de DDHH del Meta, Villavicencio, 8 de agosto de 2018).

<sup>437</sup> “Gobierno, Procuraduría y líderes sociales suscribieron pacto por la protección a líderes y defensores de derechos humanos” *Procuraduría General de la Nación*, 23 de agosto de 2018, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Pacto-Proteccion-a-la-Vida.news>

<sup>438</sup> Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana 027 de 2018” (Bogotá, 5 de marzo de 2018).

entre Mapiripán y San José del Guaviare, han sufrido diferentes tipos de victimización incluyendo desplazamiento forzado, amenazas a líderes y confinamiento<sup>439</sup>.

Otra situación reportada por el equipo territorial y que genera gran preocupación para el Instituto Kroc, es la intensificación del fenómeno de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en diferentes regiones del país como Chocó,<sup>440</sup> Meta-Guaviare<sup>441</sup> y Nariño<sup>442</sup>. Este fenómeno también fue ampliamente advertido por la Defensoría del Pueblo durante 2018, apareciendo como hecho recurrente en 73 de las 86 alertas emitidas durante el año. Según estos reportes, los departamentos más golpeados por esta problemática son: Antioquia, con el 15%; Chocó, con el 12%; Nariño, con el 8%, y Cauca, Córdoba y Meta con el 7%, respectivamente<sup>443</sup>.

Resulta urgente que se defina e implemente por parte del Ministerio del Interior el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios que se estipula en el Acuerdo.

Por otra parte, las comunidades étnicas son particularmente vulnerables a la violencia e inseguridad que se vive actualmente en los territorios. Son víctimas de amenazas constantes que los lleva a desplazarse de su territorio, confinamiento, y son víctimas de minas antipersona sembradas en sus territorios<sup>444</sup>. Por ejemplo, la comunidad indígena Guapa León, el Consejo Comunitario Manatías y el Consejo Comunitario Puerto Girón se encuentran en grave riesgo debido a las amenazas sobre sus líderes y la presencia de actores armados en la zona<sup>445</sup>. En Nariño, la junta de gobierno del consejo comunitario Alto Mira y Frontera ha sido desplazada del territorio y, a pesar de que cuentan con medidas de protección, aún no

<sup>439</sup> Representante (Pastoral Social Regional) entrevista realizada por enlace territorial equipo del Instituto Kroc, 17 de septiembre de 2018.

<sup>440</sup> Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, “Dinámicas de desplazamiento, riesgo de desplazamiento y confinamiento” (Boletín informativo N°4, enero – junio de 2018).

<sup>441</sup> Mesa de desminado humanitario, (asistencia enlace territorial del Instituto Kroc, Vistahermosa, Meta, 4 de octubre de 2018).

<sup>442</sup> OCHA – UMAIC (Reporte de contexto al Equipo Local de Coordinación Nariño, 23 de octubre de 2018).

<sup>443</sup> “Defensoría del Pueblo exige a grupos armados ilegales que no recluten a niños, niñas y adolescentes” *Defensoría del Pueblo*, 12 de febrero de 2019, <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7737/Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-exige-a-grupos-armados-ilegales-que-no-recluten-a-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.htm>

<sup>444</sup> De acuerdo a la información reportada durante el seguimiento territorial del equipo del Instituto Kroc, los resguardos ubicados en Puerto Alvira, de origen Jiw y Sikuaní tiene problemas de movilidad por presencia de minas antipersona en el territorio. Funcionarios (Pastoral Social Regional Meta) entrevistados por enlace territorial del Kroc de Meta-Guaviare, 11 de octubre de 2018.

<sup>445</sup> Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana N° 053-18” (ANT-Apartadó, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá y Turbo, 14 de junio de 2018).

se han activado tales mecanismos y están retornando a sus territorios a pesar de las amenazas y la situación de riesgo<sup>446</sup>.

La estigmatización de grupos sociales específicos, la posible criminalización de la protesta social y las condiciones de polarización podrían estar legitimando la violencia en los territorios. Entre los posibles casos de estigmatización identificados durante el monitoreo se encuentra el ocurrido en el departamento del Meta a inicios del mes septiembre de 2018 donde se reportó la detención de siete líderes sociales con acusaciones penales graves. Estos fueron dejados en libertad al final del mismo mes por falta de pruebas en su contra<sup>447</sup>. Así mismo, la captura de dos reconocidas lideresas en Alto Mira y Frontera en Nariño, ocurrido el 20 de abril del 2018, acusadas de vínculos con el ELN<sup>448</sup>. Estas herencias negativas del conflicto, como la polarización y la estigmatización parecen seguir arraigadas a las dinámicas sociales y culturales de territorios afectados por el conflicto, creando así un caldo de cultivo para la conflictividad y la violencia.

### **Medidas de Seguridad Física**

#### **Avances**

Como se mencionó durante el análisis del punto 3.4 los avances en materia de las medidas de seguridad estipuladas en el Acuerdo han estado centrados en el fortalecimiento de la Subdirección y la Mesa Técnica de seguridad y protección de la UNP, que son los encargados de brindar protección a los excombatientes de las FARC-EP y a los miembros del nuevo partido.

Además de esto se destaca el trabajo a nivel territorial realizado por la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) de la Policía Nacional, a través de la protección a los excombatientes ubicados en los diferentes ETCR del país, así como la asignación de 217 enlaces para los esquemas de protección dispuestos por la UNP para miembros de la FARC. De igual forma brindaron seguridad y el acompañamiento a la Misión de Monitoreo y Verificación con cerca de 200 operaciones policiales durante el proceso de dejación de armas, así como la recolección de caletas. Actualmente, se encuentran en el desarrollo

<sup>446</sup> Instituto Kroc, “Informe trimestral de Implementación Territorial de Pacífico Medio y Frontera Nariñense” (Documento interno, noviembre de 2018).

<sup>447</sup> “Detienen arbitrariamente a siete líderes sociales del Meta” *Agencia de Prensa Rural*, 13 de septiembre de 2018, <https://prensarural.org/spip/spip.php?article23482>

<sup>448</sup> Proceso de Comunidades Negras en Colombia, “Alerta sobre Incriminación de las Defensoras de Derechos Humanos y Activistas del Proceso de Comunidades Negras en Colombia -PCN”, 20 de abril de 2018, <https://renacientes.net/page/18/>

de la “Guía para la seguridad” orientada a líderes y defensores en los territorios<sup>449</sup>.

### Dificultades

A pesar de los importantes avances descritos anteriormente con relación a la seguridad y protección de los excombatientes de las FARC, resulta preocupante el incremento en el número de asesinatos en contra esta población cuya cifra, desde la firma del Acuerdo, asciende a 89 personas<sup>450</sup>. Esta situación desincentiva a los excombatientes y constituye un factor que aumenta el riesgo de reincidencia o, en el mejor de los escenarios, a que se abandone el proceso de reincorporación. Casos como la masacre de cuatro excombatientes junto a seis personas más en El Catatumbo<sup>451</sup>, donde han asesinado a la fecha 10 excombatientes, o inclusive asesinatos dentro del mismo Espacio Territorial como ocurrió en la Carmelita de Puerto Asís Putumayo<sup>452</sup>, así como los asesinatos en otras zonas del país, constituyen una evidencia de que las garantías en materia de seguridad física para los excombatientes son insuficientes.

De acuerdo con el seguimiento territorial del Instituto Kroc, la cooptación de zonas dejadas por las FARC-EP por parte de grupos como el ELN y el Clan del Golfo, así como el incremento en los niveles de victimización de la población civil a causa de la confrontación y reorganización de nuevos grupos armados, es uno de los aspectos más frecuentes. Después de la desmovilización de las FARC-EP en los departamentos del Meta, Guaviare y Caquetá, una región históricamente dominada por esta guerrilla, inicialmente se experimentó la disminución de la violencia. No obstante, en la actualidad se reporta el reordenamiento de disidencias y de otros grupos armados, fortaleciendo sus lazos entre departamentos para ganar el control territorial del narcotráfico en la región<sup>453</sup>.

Por otra parte, el seguimiento territorial evidencia confrontaciones entre grupos armados ilegales en diferentes regiones del país, por ejemplo,

<sup>449</sup> Policía Nacional (Presentación de resultados, Grupos de Seguridad UNIPER, Bogotá, 20 de febrero de 2019).

<sup>450</sup> Gobierno Nacional, “Hechos de Afectación contra Líderes defensores de DDHH y Actuación Institucional” (Boletín, Bogotá, 7 de diciembre 2018), 15.

<sup>451</sup> “A 10 se eleva la cifra de muertos en la masacre de El Tarra (Catatumbo)”, *El espectador*, 05 de agosto de 2018.  
<https://colombia2020.elespectador.com/pais/10-se-eleva-la-cifra-de-muertos-en-la-masacre-de-el-tarra-catatumbo>

<sup>452</sup> “Denuncian atentado contra miembro de FARC en zona de reincorporación”, *El Tiempo*, 28 de agosto de 2018,  
<https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/atentan-contra-miembro-de-las-farc-en-zona-de-reincorporacion-de-puerto-asis-putumayo-261568>

<sup>453</sup> Funcionario (Defensoría del Pueblo) entrevista realizada por enlace territorial Meta-Guaviare del equipo del Instituto Kroc, noviembre 2018.

en la región del Catatumbo se presenta una fuerte confrontación entre el ELN y EPL, mientras que en los departamentos de Nariño, Putumayo, Meta y Guaviare la situación de violencia obedece principalmente a la reorganización de nuevos grupos armados. En Bajo Cauca, Norte y Nordeste antioqueño hay presencia de disidencias, Clan del Golfo, ELN y Caparrapos; mientras que en el Chocó, confluyen disidencias, ELN y otros grupos armados que se disputan el control territorial y los negocios de minería ilegal, el narcotráfico y promueven la deforestación a través de la explotación de maderas exóticas<sup>454</sup>. Estos grupos utilizan las amenazas, la coerción, el desplazamiento, la violencia sexual, la resiembra de minas para proteger cultivos ilícitos y el asesinato como estrategias para amedrentar a la población; en particular a las comunidades que participan en programas de implementación como el PNIS, PDET y restitución de tierras. Las regiones más golpeadas por este reencauche de la violencia coinciden con una falta de presencia histórica del Estado y sus instituciones en zonas apartadas y afectadas por el conflicto y el narcotráfico lo que deja a estas comunidades en condiciones de vulnerabilidad, en particular a sus líderes<sup>455</sup>.

También resulta preocupante que algunos compromisos del Acuerdo que están siendo implementados en los territorios más afectados por la violencia, como la sustitución de cultivos, la restitución de tierras, la delimitación de la frontera agrícola e incluso la reforma política, podrían ir en contravía de intereses particulares en los territorio, lo que incrementa el riesgo de victimización de la población que hace parte de estos procesos<sup>456</sup>. En el Urabá se han reportado presuntas infiltraciones de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) en la fuerza pública, funcionarios públicos, incluyendo alcaldías municipales<sup>457</sup> y los mismos empresarios, que estarían relacionadas en particular con la oposición a la restitución de tierras y que se sirven de ejércitos paramilitares para entorpecer estos procesos<sup>458</sup>. De acuerdo con el seguimiento territorial, en Meta y Guaviare se evidencia que las disidencias del frente primero, 17 y 40 con presencia en esta subregión, así como también las AGC se oponen a la sustitución de cultivos, extorsionando y amenazando a sus

<sup>454</sup> Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana No .011- 18” (24 de enero de 2018).

<sup>455</sup> Fundación Ideas para la Paz “Las garantías de seguridad: Una mirada desde lo local. Desafíos para la protección de las comunidades, los líderes sociales y los excombatientes” (Serie Informes No. 31, Bogotá, septiembre de 2018).

<sup>456</sup> “Algunos empresarios, tras asesinatos de líderes”, *El Nuevo Siglo*, 23 de agosto de 2018, <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/08-2018-empresarios-estan-detras-de-asesinatos-de-lideres>

<sup>457</sup> Coordinación Colombia Europa Estados Unidos - CCEEU, Nodo Antioquia, “Presencia de grupos paramilitares y algunas de sus dinámicas en Antioquia. Cuatro casos de estudio” (Medellín, diciembre de 2017), 49-50, <https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2017/12/Presencia-de-grupos-paramilitares-y-algunas-de-sus-din%C3%A1micas-en-Antioquia.-cuatro-casos-de-estudio.pdf>

<sup>458</sup> “Algunos empresarios, tras asesinatos de líderes”, *El Nuevo Siglo*, 23 de agosto de 2018.

participantes, obstaculizando el proceso de restitución de tierras, de parques nacionales y de desminado humanitario<sup>459</sup>. En la subregión de Macarena y Caquetá, los proyectos de ganadería extensiva en parques nacionales (por ejemplo en Los Picachos) avanzados por grupos de colonos, contradicen la delimitación de la frontera agrícola y de protección ambiental<sup>460</sup>.

De esta manera, los intereses particulares de distintos grupos quedan en tensión frente a los compromisos del Acuerdo Final lo que requiere del concierto de distintas instituciones y estrategias para resolver causas estructurales que alimentan la violencia y la inseguridad en los territorios. Resulta particularmente relevante, abordar eficazmente los conflictos entre distintos grupos sociales y etnias en disputa por la tierra, los recursos, y en general, los diversos intereses.

### **Medidas de Justicia**

#### **Avances**

En cuanto a las medidas de justicia, los principales avances a nivel territorial se han dado gracias al trabajo articulado entre el Cuerpo Élite de la Policía y el equipo de investigadores de la Fiscalía General en el marco de la Unidad Especial de Investigación, que como se mencionó anteriormente han ayudado a reducir la impunidad en los casos de homicidio de líderes, defensores y excombatientes de las FARC-EP, llegando incluso al 50% de efectividad en esclarecimiento de los casos asignados.

En Antioquia, por ejemplo, el Cuerpo Élite cuenta con un grupo de trabajo compuesto de dos policías encargados de las etapas de investigación judicial. En total han registrado 12 asesinatos en el Urabá chocono y antioqueño, de los cuales dos se encuentran en juicio, 8 en indagación y dos en investigación<sup>461</sup>. Así mismo, el Cuerpo Élite ha reportado avances en materia de desarticulación de estructuras criminales y la captura de responsables de la violencia contra líderes y defensores de derechos humanos, especialmente en los departamentos de Nariño y Casanare, así como de los responsables de homicidios de excombatientes de las FARC-EP en Antioquia y Caquetá.

<sup>459</sup> Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana N° 047-18” (Uribe, Meta, 25 de octubre de 2018); Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana N° 065-18” (Mapiripán y Puerto Concordia, Meta, 2 de agosto de 2018); Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana N° 049-18” (Acacias, Granada y San Martín, Meta, 8 de junio de 2018).

<sup>460</sup> Funcionario (Parques Nacionales Naturales) entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc en Caquetá, 11 de enero de 2019; Integrante (Vicariato de San Vicente del Caguán) entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc en Caquetá, 17 de enero de 2019.

<sup>461</sup> Cuerpo Élite, Homicidios y Amenazas en contra de defensores de derechos humanos, movimientos sociales, movimientos políticos, integrantes FARC y familiares (con información hasta abril de 2018).

## Dificultades

Si bien se han presentado importantes avances por parte de la UEI en materia de esclarecimiento de casos de homicidio tanto de excombatientes y sus familias, como de defensores de derechos humanos; estos se centran principalmente en la identificación de los autores materiales de los crímenes<sup>462</sup>, por lo que se hace necesario avanzar en la judicialización de los autores intelectuales de estos delitos. Por otra parte, se hace necesario socializar de forma más eficiente los avances de la UEI con las comunidades afectadas, ya que esto ayudaría a mejorar los niveles de confianza de la población en la justicia para este tipo de casos.

Otro tema que presenta dificultades para avanzar es la implementación de la ley de sometimiento a la justicia de organizaciones criminales. Esto resulta especialmente relevante a nivel territorial, ya que constituye una herramienta esencial, de responsabilidad del Gobierno Nacional, en materia de lucha contra el crimen. Los gobiernos locales enfrentan un reto importante por el impacto de estas organizaciones en el aumento de los índices de homicidio, extorsión y narcomenudeo entre otros<sup>463</sup>.

## ***Elementos de análisis recurrentes en relación con la Reincorporación Social y Económica de Excombatientes en los territorios***

En un proceso de paz, la reincorporación de excombatientes a la vida civil es un pilar y uno de los compromisos más complejos de implementar. Una reincorporación exitosa es una reincorporación sostenible en el tiempo y, por tanto, debe garantizar la seguridad jurídica, económica y física de todos los excombatientes y brindar las condiciones para facilitar la reconstrucción de confianza y relaciones rotas por la guerra. Un proceso de reincorporación sostenible genera alternativas económicas viables que fomenten el desarrollo en las zonas afectadas por el conflicto, les permite a las instituciones estatales ganar legitimidad y, además, genera garantías para la no repetición.

<sup>462</sup> Lo que ha encontrado la justicia sobre los crímenes contra líderes, *El tiempo*, 10 de enero de 2019, <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/particulares-los-mayores-autores-de-crimenes-de-lideres-sociales-312984>

<sup>463</sup> “Alcalde de Medellín pide a bandas aprovechar ley de sometimiento”, *Caracol Radio*, 14 de julio de 2018, [http://caracol.com.co/emisora/2018/07/14/medellin/1531590098\\_591010.html](http://caracol.com.co/emisora/2018/07/14/medellin/1531590098_591010.html)

## Temas Recurrentes

### 1. La falta de garantías de seguridad y protección para excombatientes representa una amenaza constante al proceso de reincorporación

pues desincentiva su permanencia en el proceso. Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) se encuentran en zonas de conflicto, tráfico y comercialización de narcóticos en las que las personas en proceso de reincorporación reciben amenazas. Esta población también es vulnerable frente a propuestas económicas ilícitas para desertar del proceso y retornar a las armas<sup>464</sup>. A diciembre de 2018, 89 excombatientes de las FARC-EP fueron asesinados, algunos de ellos al interior de los ETCR como ocurrió en el ETCR La Carmelita en Puerto Asís, Putumayo<sup>465</sup>. Las amenazas constantes han llevado a muchos hombres y mujeres excombatientes a abandonar los ETCR o Puntos Transitorios de Normalización (PTN). En algunos lugares, como en el caso del Nuevo Punto de Reagrupamiento (NPR) de Urabá, los excombatientes no cuentan con esquemas de seguridad ni posibilidades de una respuesta rápida y efectiva a su situación<sup>466</sup>. El seguimiento que realiza el Instituto Kroc evidencia que la institucionalidad y los mecanismos desplegados no han sido suficientes y que por el contrario, se hace necesario lograr mayor integralidad, así como fortalecer medidas de prevención como capacitaciones en auto protección, particularmente para los excombatientes y familiares que realizan en proceso de reincorporación individual y aquellos integrantes del partido FARC<sup>467</sup>.

### 2. La estrategia de reincorporación económica de excombatientes inició tarde. La aprobación y el desembolso de fondos ha sido muy lento. El proceso ha estado marcado por múltiples dificultades, entre estas, retrasos importantes para lograr una línea estratégica en la

<sup>464</sup> Defensoría del Pueblo, “Grupos Armados Ilegales y escenarios de riesgo en el posacuerdo” (Bogotá, octubre de 2017), 277, [http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos\\_Armados\\_ilegales\\_y\\_nuevos\\_escenarios\\_de\\_riesgo\\_en\\_el\\_posacuerdo.pdf](http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Grupos_Armados_ilegales_y_nuevos_escenarios_de_riesgo_en_el_posacuerdo.pdf); Vocero y coordinador (Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación – La Hormiga) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc en Putumayo; Procurador Regional Norte de Santander (Procuraduría General de la Nación) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc en Catatumbo, 13 de Septiembre de 2018; Gobernador de Nariño, Intervención en Sesión de la Comisión Intersectorial de Alto nivel del Auto 620, 06 de noviembre de 2018.

<sup>465</sup> “En total 84 excombatientes de Farc han sido asesinados desde 2016: Fiscalía”, *Blue Radio*, 19 de noviembre de 2018, <https://www.bluradio.com/nacion/en-total-84-excombatientes-de-farc-han-sido-asesinados-desde-2016-fiscalia-197142-ie435>; “Atenta contra miembro de las FARC en zona de Puerto Asís, Putumayo”, *El Tiempo*, 28 de agosto de 2018, <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/atentan-contra-miembro-de-las-farc-en-zona-de-reincorporacion-de-puerto-asis-putumayo-261568>

<sup>466</sup> Excombatientes FARC (NPR Urabá), entrevistados por Enlace territorial del Instituto Kroc en Urabá, 24 de mayo de 2018.

<sup>467</sup> Instituto Kroc, “Informe trimestral de implementación territorial -Urabá” (Documento interno, noviembre de 2018).

política nacional de reincorporación, dificultades en la conformación de las cooperativas, principalmente en lo que se refiere al proceso de bancarización y la normalización de la situación jurídica de los excombatientes, y dificultades en la formulación de propuestas técnicas robustas para los proyectos productivos. A raíz de estas dificultades que ha demorado la implementación de este compromiso, los excombatientes han creado iniciativas propias con los apoyos de subsistencia que reciben tanto del Gobierno como de la cooperación internacional. Muchas de las cooperativas conformadas por los excombatientes ya cuentan con proyectos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación, sin embargo, son muy pocos los que cuentan con el desembolso de recursos<sup>468</sup>. En este aspecto, **la cooperación internacional ha jugado un papel fundamental en la financiación y acompañamiento** de componentes de reincorporación como la alfabetización y la financiación de proyectos productivos, ambientales y sociales. Se hace entonces necesario, garantizar la financiación de los proyectos, fortalecer la calidad y continuidad del acompañamiento técnico que les permita sortear las dificultades propias de emprender, y conformar empresas sostenibles, con una visión empresarial y regional. Además de las grandes dificultades que reviste la provisión de tierra para los proyectos productivos, es necesario diversificar la oferta para la reincorporación económica por medio del fortalecimiento de la ruta individual, con alternativas como la vinculación laboral a empresas, la formación para el trabajo y el involucramiento de empresas en los territorios para apoyar otras formas de reincorporación más allá de la agricultura.

**3. Algunos proyectos productivos han contemplado su desarrollo en conjunto con las comunidades aledañas** como una forma de promover desarrollo en los territorios y la reconstrucción de la confianza; componente esencial para la reincorporación comunitaria<sup>469</sup>. Por ejemplo, el ETCR de Miravalle en el Caquetá se encuentra en el

<sup>468</sup> Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Respuesta Derecho de Petición – Proposición No. 016 de 2018” (Bogotá, 24 de octubre de 2018), 18, <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-10/RESPUESTAS%20ARN.pdf>

<sup>469</sup> Se resalta el proyecto de “Construcción de confianza y paz territorial” en la subregión del Chocó con la participación de distintas organizaciones de sociedad civil, cooperación internacional e institucionalidad pública y el programa “Ambientes para la Paz” en el Caquetá y en Meta. Integrante (Asociación de Colonos del Pato Balsillas –San Vicente del Caguán) entrevistados por Enlace territorial del Instituto Kroc en Caquetá, 10 de enero de 2018; Fondo para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, “Peacebuilding in Colombia. Partner visit of the United Nations Peacebuilding Fund to Colombia” (noviembre de 2018), <https://unpeacebuildingfund.exposure.co/peacebuilding-in-colombia>. También, el proyecto de reincorporación comunitaria liderado por la ARN-Regional Apartadó en el ETCR de Llano Grande vinculando a las veredas de Cruces, San José de Urama, La Balsita, Camparrusia, Tascón (Cañón de la Llorona) y Llano Grande, las Juntas de Acción Comunal y el colectivo de Comunicaciones de la Institución Educativa Llano Grande. ARN- Apartadó, (reunión, Mesa de Reincorporación, 06 de noviembre de 2018).

área de la Zona de Reserva Campesina Pato Balsillas donde se han priorizado la formulación de proyectos con doble impacto no solo para los ex combatientes sino además para los campesinos de las ZRC. El proceso de reincorporación también ha impactado de manera positiva a algunas comunidades a través de la oferta educativa y los servicios de salud que hacen parte del proceso de reincorporación temprana pues la oferta se extendió a las comunidades aledañas<sup>470</sup>. Lograr que los beneficios de la reincorporación lleguen a las comunidades receptoras y/o aledañas a los ETCR, puede evitar conflictos y tensiones generadas por dificultades para el acceso a servicios y oportunidades de desarrollo.

El seguimiento territorial sugiere la necesidad de impulsar más decididamente distintos espacios de interacción y cooperación entre comunidades receptoras y los excombatientes, buscando intereses comunes en las propuestas de desarrollo para la reconstrucción de las relaciones.

#### **4. La titularidad de la tierra y la escasez de la misma para el desarrollo de proyectos productivos agrícolas se ha convertido en una gran barrera para emprender con vocación de permanencia.**

La reincorporación no es ajena a las dificultades mayores de tenencia y vocación de la tierra que busca resolver la Reforma Rural Integral. Adicionalmente, el Acuerdo Final no incluye compromisos para garantizar la dotación de tierra para los proyectos productivos de los excombatientes, los terrenos de algunos ETCR están regidos por ley segunda de 1959, o están a la espera de formalización de tierras en territorios indígenas<sup>471</sup>. El Gobierno Nacional ha intentado solucionar este vacío sobre uso y tenencia de la tierra para los excombatientes, ofreciendo la opción del comodato sobre los terrenos, pero esta opción no ha sido bien recibida por algunos de los excombatientes que prefieren el traspaso de la propiedad<sup>472</sup>. Hay proyectos productivos aprobados y con planes definidos que no han podido continuar con

<sup>470</sup> Vocero Político de ETCR Miravalle (FARC) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc en Caquetá, 6 de septiembre de 2018; Visita de Monitoreo a ECTR Colinas-Guaviare realizada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Meta-Guaviare, 22 de agosto de 2018; Visita ETCR-Carrizal-Segovia por Enlace territorial del Instituto Kroc de Antioquia, 08 de agosto de 2018.

<sup>471</sup> Ley 2 de 1959, “Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”, 16 de diciembre de 1959; La expedición de la sentencia T-713 de 2017 por parte la Corte Constitucional a favor del Pueblo Yukpa, ha identificado el proceso de compra de predios para ex combatientes en el departamento del Cesar, pues se está a la espera de que la ANT haga la identificación del territorio ancestral Yukpa.

<sup>472</sup> Visita de Monitoreo a ECTR Colinas-Guaviare realizada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Meta-Guaviare, 22 de agosto de 2018; Vocero Político del ETCR Miravalle (FARC), entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 6 de septiembre de 2018; Voceros de FARC, (intervención, Audiencia Pública del ETCR de la Asamblea Departamental de Caquetá en Asamblea Departamental, 15 de noviembre de 2018).

su proceso por falta de tierra para su implementación. Este es el caso del proyecto de cacao en el ETCR de la Variante en Tumaco<sup>473</sup> o el Nuevo Punto de Reagrupamiento San José de León en el municipio de Mutatá, en donde aproximadamente 52 excombatientes del antiguo ETCR de Gallo, se han trasladado para buscar opciones viables de uso y tenencia de la tierra. No obstante, en Mutatá también se han encontrado con dificultades pues estas tierras se encuentran con medidas cautelares<sup>474</sup>.

**5. La estrategia de reincorporación temprana, la normalización de la situación legal y la provisión de servicios básicos se implementó oportunamente.** La ARN en los territorios reporta un porcentaje casi total de excombatientes con cedula, subsidio de renta básica y acceso a servicios básicos como salud y educación<sup>475</sup>. No obstante, después de dos años de iniciado el proceso de implementación del Acuerdo, aún persisten dificultades en la provisión y acceso a bienes públicos. Hay dificultades en el acceso a educación, especialmente en zonas apartadas donde no hay ETCR. Por su parte, en algunos ETCR aún no hay acceso a agua potable y las carreteras para comercializar productos son precarias<sup>476</sup>. Así mismo, preocupa el acceso a servicios de salud, especialmente para personas en situación de discapacidad o con alguna enfermedad crónica que requiera tratamiento, pues a falta del diseño e implementación del “sistema especial de atención de enfermedades graves de alto costo y la rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto” establecido en el Acuerdo<sup>477</sup>, deben acudir a los servicios generales de salud en donde los tiempos de acceso al servicio son muy largos y muchos no están recibiendo el tratamiento

<sup>473</sup> En visita del Director General (e) de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Andrés Felipe Stapper, al ETCR “La Variante” en Tumaco Nariño, se exponen las dificultades para el acceso a la tierra que posibiliten la puesta en marcha del proyecto productivo formulado, relativo a la implementación de un sistema productivo de cacao. Visita del Director General de la ARN al ETCR “La Variante”, Tumaco, Nariño, observación Enlace territorial del Instituto Kroc en Nariño, 8 de septiembre de 2018.

<sup>474</sup> Funcionario (Agencia de Reincorporación y Normalización) entrevistada realizada por enlace territorial del equipo del Instituto Kroc en Antioquia, 28 de junio de 2018.

<sup>475</sup> El Servicios Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y el Consejo Noruego para Refugiados son instituciones que han estado al frente de la formación y la alfabetización de los excombatientes. Funcionario (Oficina del Alto Comisionado para la Paz – Nariño) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Nariño, 20 de diciembre de 2018; Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Territorial Urabá, “Estado del Proceso de Reincorporación”, 8.

<sup>476</sup> Como es el caso del ETCR La Carmelita en Puerto Asís, Putumayo. Vocero y coordinador (Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación – La Hormiga) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Putumayo 8 de septiembre de 2018; Administrador (Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación - La Variante), entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Nariño, 8 de septiembre de 2018.

<sup>477</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017): 76.

adecuado<sup>478</sup>. Aunque en el CONPES 3931 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP” se incluye el acompañamiento psicosocial como un componente clave para la atención de los derechos fundamentales de esta población a nivel territorial, no se reporta o evidencia la materialización de dicho componente. No existe una línea clara para acompañar a los excombatientes psicológica y socialmente en su reincorporación a la vida civil, y preocupa por ser un eje fundamental del proceso que parece haberse dejado de lado.

## 6. La participación de autoridades locales en la organización de la oferta de reincorporación es variada y desigual de acuerdo al territorio.

El seguimiento territorial evidencia que el involucramiento de las gobernaciones y alcaldías en el proceso de reincorporación parece estar definido por la voluntad política de los dirigentes por involucrarse en los Consejos Departamentales de Reincorporación. Este es el caso de Antioquia (el primer consejo creado) Cauca y Meta donde el Consejo Departamental es funcional y se organiza por subcomités temáticos para organizar la oferta institucional<sup>479</sup>. En departamentos como Valle del Cauca, Sucre y Bolívar, donde no hay ETCR, se han creado Mesas Técnicas de Reincorporación con el fin de organizar la oferta y apoyar el proceso de excombatientes en estos territorios, incluyendo el apoyo de la academia y organizaciones internacionales. No obstante, en otras zonas como Caquetá, aún está pendiente la instalación del Consejo<sup>480</sup>. Adicionalmente, en algunos lugares aún hay prevención y desconfianza entre las partes lo que obstaculiza el proceso<sup>481</sup>. Se hace necesario seguir construyendo relaciones de confianza entre institucionalidad, gobiernos locales y FARC para generar sinergias locales y así fortalecer las etapas del proceso productivo. Así mismo es necesario definir procesos de acompañamiento para el proceso de reincorporación de excombatientes que se encuentran fuera de los ETCR.

<sup>478</sup> Visita al ETCR Amaury Rodríguez realizada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Sierra Nevada y Perijá, 14 de agosto de 2018.

<sup>479</sup> Funcionario regional (Agencia Nacional para la Reincorporación - Meta) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Meta-Guaviare, 26 de julio de 2018.

<sup>480</sup> Funcionaria Regional (Oficina del Alto Comisionado para la Paz - Caquetá) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 25 de octubre de 2018.

<sup>481</sup> Funcionario (Agencia de Reincorporación y Normalización - Urabá y Darién) entrevistada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Urabá y Bajo Cauca, 28 de junio de 2018.

**7. Los liderazgos en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, (ETCR) han mutado desde el inicio del proceso,** principalmente a raíz de la desertión o el abandono del espacio y por tanto del rol de liderazgo<sup>482</sup>. De acuerdo al seguimiento territorial en la región Macarena – Guaviare, el abandono de los coordinadores de los ETCR en esta zona, constituyó una crisis de liderazgo que generó incertidumbre frente al proceso y desconfianza sobre la desatención del liderazgo central de FARC de su base guerrillera<sup>483</sup>. Esto se buscó remediar con visitas de los jefes del partido a los Espacios para identificar nuevos líderes entre quienes han facilitado mayor articulación con la institucionalidad<sup>484</sup>. Estos cambios en los liderazgos en la base guerrillera, ponen en evidencia tensiones internas y una fractura en la comunicación entre el liderazgo central del partido y la base guerrillera en los territorios.

**8. Distintas razones han llevado a los excombatientes a salir o abandonar colectivamente los ETCR.** Algunas de ellas son, la poca pertenencia cultural a la zona, condiciones de seguridad, dificultades de acceso a la tierra, precaria provisión de servicios y reunificaciones familiares entre otras. Grupos de excombatientes han creado nuevos puntos de reagrupamiento (NPR) algunos de los cuales están siendo reconocidos por la ARN y las autoridades locales y donde llegan con la oferta de servicios para adelantar el proceso de reincorporación. De forma individual, los excombatientes también han decidido retornar a sus casas, con sus familias, o continuar la reincorporación por fuera del modelo colectivo de reincorporación. Estas decisiones han puesto en evidencia que dicho modelo no es la única alternativa que los excombatientes desean o inclusive, la mejor opción en todos los casos.

Sin embargo, en otros lugares ha sucedido lo contrario. En 2018 excombatientes han regresado al ETCR La Playa en el municipio de

<sup>482</sup> La salida del ETCR de Miravalle de alias “el Paisa” y de Iván Márquez, así como sus posteriores comunicados públicos, tienen una gran influencia en las decisiones de los excombatientes en proceso de reincorporación del Caquetá y la salida de Romaña también ha implicado dificultades en el liderazgo en el ETCR La Variante. Vocero Político de ETCR Miravalle (FARC) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 6 de septiembre de 2018; Administrador del ETCR La Variante, entrevista realizada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Nariño, 8 de septiembre de 2018.

<sup>483</sup> Funcionario (Defensoría del Pueblo) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Meta-Guaviare, 8 de noviembre de 2018; Funcionario (Misión Verificación ONU Colombia) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Meta-Guaviare, 1 de noviembre de 2018.

<sup>484</sup> “Timochenko visito los ex territorios Farc en Meta y Guaviare” *Caracol Radio*, 3 de octubre de 2018, “<http://www.caracolradioguaviare.com/timochenko-visito-los-ex-territorios-farc-en-meta-y-guaviare-%EF%BB%BF/>”; De acuerdo a entrevistas realizadas en el ETCR Colinas, la visita del Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos a este ETCR dejó la sensación de garantías para el futuro del proceso y de tranquilidad parcial a los excombatientes. Visita de monitoreo a ETCR Colinas-Guaviare realizada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Meta-Guaviare, 22 de agosto de 2018.

Tumaco tras un proceso abandono masivo a finales del 2017<sup>485</sup>. Por otra parte, algunos excombatientes, de manera individual, han decidido abandonar el proceso de reincorporación y retornar a la acción armada, bien sea como disidencias de las FARC o vinculándose a otros grupos armados ilegales.

En términos generales los ETCR han experimentado un movimiento de integrantes que van y vuelven, y a pesar que en la mayoría de estos Espacios su población ha disminuido, se han consolidado como sitios con vocación de permanencia y construcción de vínculos entre excombatientes y sus familias, con la tierra y sus pobladores.

**9. La reincorporación aún no logra transversalizar los enfoques diferenciales**, como el enfoque de género y el enfoque étnico, pues la comprensión de las particularidades que reviste la reincorporación de mujeres excombatientes a la vida civil como para los excombatientes indígenas o de otras comunidades étnicas aún es limitada y no se integra al proceso de reincorporación propuesto. Con respecto a las mujeres excombatientes, se siguen evidenciando roles estereotipados de género como estar vinculadas exclusivamente al cuidado del hogar o a las manualidades, además de tener doble carga de actividades si se suman las propias del proceso de reincorporación como educación y capacitación<sup>486</sup>. Además, la participación en escenarios deliberativos internos de toma de decisiones no es paritaria ni vinculante. Los miembros de algunos ETCR expresan que no hay interés en el tema de género. Un ejemplo de esto es el ETCR La Variante en el municipio de Tumaco donde se encuentran manifestaciones de rechazo y escaso interés por parte los integrantes de FARC frente al abordaje del enfoque de género<sup>487</sup>. Se perpetúan formas de discriminación a la mujer y se han presentado casos de violencia basada en género que solo reciben atención médica de urgencia, sin activar procesos de prevención o de cambio en los imaginarios culturales. Se rescatan algunas estrategias de formación política y empoderamiento en las mujeres como en el caso del ETCR en Cauca, y en los ETCR de Llano Grande y Santa

<sup>485</sup> Se relaciona el vaciamiento de este ETCR en 2017 al agravamiento de las condiciones de seguridad y el homicidio de algunos excombatientes, así como a la salida de Romaña del ETCR e incluso la dinámica propia de las festividades decembrinas. Junta Directiva FARC en visita del Director General (e) de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización; Coordinador designado (Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) Nariño), Entrevista realizada por Enlace territorial del Kroc Pacífico y Frontera Nariñense, 18 de julio de 2018.

<sup>486</sup> Coordinador designado del Punto de Atención (Agencia para la Reincorporación y la Normalización - Nariño), entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Pacífico Medio y Frontera Nariñense, 18 de julio de 2018; Instituto Kroc, "Informe trimestral de implementación territorial –Pacífico Medio y Frontera nariñense" (Documento interno, noviembre de 2018).

<sup>487</sup> Estrategia de Articulación ETCR "La Variante" (Visita al ETCR junto con la MMV, FAO y ARN, 26 de septiembre de 2018).

Lucía en Antioquia que es apoyado por ONU Mujeres<sup>488</sup> o la iniciativa del ETCR Agua Bonita en la conformación del grupo de género<sup>489</sup>. También se rescatan las cooperativas o asociaciones de mujeres que han definido propuestas de negocio en el Guaviare<sup>490</sup>. Con respecto al enfoque étnico, el monitoreo territorial no reporta la inclusión de un enfoque étnico ni rutas diferenciales para la reincorporación de comunidades étnicas, que tiene retos particulares para el retorno a sus comunidades. Así mismo, se reporta que la información demográfica de los ETCR no está completamente desagregada y dividida por grupos poblacionales o etarios (como indígenas y afros) lo que dificulta la provisión de oferta con un enfoque diferencial<sup>491</sup>.

## **Elementos de análisis recurrentes en relación con los PDET**

Poco después del segundo aniversario de la firma del Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), entidad encargada de desarrollar y acompañar la creación e implementación de estos programas en los 16 territorios priorizados, comenzó a desarrollar una metodología de planificación participativa a través de la cual las comunidades, las organizaciones sociales, las autoridades locales y el sector privado, en los territorios más golpeados por el conflicto armado, construyen y consensuan una visión compartida para el desarrollo de sus territorios con base a ocho pilares temáticos que agrupan las principales áreas de desarrollo rural<sup>492</sup>. A febrero de

<sup>488</sup> La Escuela Nacional de Mujeres y Género, espacio propiciado por mujeres excombatientes en el 2017; el diplomado de prevención de violencias basada en género financiado por la Embajada de Suecia en el mismo año o la graduación de 73 excombatientes de Antioquia y Cauca de la primera promoción de la Escuela María Cano, escuela apoyada por ONU Mujeres y la Embajada Noruega. Sebastián Forero, "Mujer Insurgente más allá del Fusil", *El Espectador*, 5 de noviembre de 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/pais/mujer-insurgente-mas-alla-del-fusil>

<sup>489</sup> Vocera Política (FARC) entrevistada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 26 de septiembre de 2018.

<sup>490</sup> Visita de Monitoreo a ETCR Colinas-Guaviare realizada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Meta-Guaviare, 22 de agosto de 2018.

<sup>491</sup> En el caso del Nuevo Punto de Reagrupamiento de Tallambí en Cumbal, Nariño, la exigibilidad del Cabildo ha posibilitado el inicio de un proceso de diálogo para un proceso de reincorporación con enfoque étnico. Coordinador designado (Agencia para la Reincorporación y la Normalización - Nariño) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Nariño, 18 de julio de 2018.

<sup>492</sup> Los ocho pilares del desarrollo rural de acuerdo a la metodología participativa de los PDET son: 1) ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, 2) infraestructura y adecuación de tierras, 3) salud rural, 4) educación rural y primera infancia rural, 5) vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, 6) reactivación económica y producción agropecuaria, 7) sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, y 8) reconciliación, convivencia y construcción de paz. Para una descripción más detallada sobre la metodología ver: [http://www.renovacionterritorio.gov.co/librerias/media/pdf/ART\\_plan\\_estrategico.pdf](http://www.renovacionterritorio.gov.co/librerias/media/pdf/ART_plan_estrategico.pdf)

2019, se terminaron de aprobar y firmar los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)<sup>493</sup>.

Esta apuesta de desarrollo rural de gran envergadura y complejidad en su implementación, ha incentivado a comunidades e instituciones a trabajar conjuntamente, ha posibilitado la construcción de relaciones entre grupos sociales y actores que no tenían interacción previa y ha facilitado la construcción de confianza en las instituciones. Con la implementación de este programa se ha promovido un amplio proceso participativo e inclusivo con el propósito de lograr una construcción de abajo hacia arriba del desarrollo y la paz.

Durante los primeros dos años de implementación, la materialización de los PDET evidencia un progreso más o menos homogéneo. De acuerdo al monitoreo del Instituto Kroc en los territorios, en algunas ocasiones, esta apuesta de participación ha tenido limitaciones<sup>494</sup>. Algunos actores sociales locales resienten el no haber participado en los espacios veredales como organizaciones. En otros casos, los actores fueron convocados a último momento, o fueron dejados por fuera del proceso<sup>495</sup> lo que ha generado sentimientos de frustración en algunas comunidades. En algunas regiones, el proceso se ha visto obstaculizado por la falta de articulación con otras instituciones y programas relevantes para el desarrollo regional y la construcción de paz<sup>496</sup>. Así mismo, la construcción de estos planes no ha sido ajena a las condiciones de inseguridad y desprotección en estos territorios, en ocasiones, entorpeciendo el proceso

<sup>493</sup> A febrero de 2019, se habían firmado un total de 16 PATR: 1) Pacífico y Frontera Nariñense, 2) Montes de María, 3) Catatumbo, 4) Alto Patía y Norte del Cauca, 5) Putumayo, 6) Sur de Bolívar, 7) Arauca, 8) Sur de Córdoba, 9) Chocó, 10) Urabá Antioqueño, 11) Sur del Tolima, 12) Sierra Nevada – Perijá, 13) Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño 14) Macarena-Guaviare y, 15) Cuenca del Cagua y Piedemonte Caqueteño y 16) Pacífico Medio.

<sup>494</sup> Esto ha implicado que los actores del territorio se organicen para incidir en el proceso de formulación, como es el caso del Comité de Impulso del PDET en el Cauca. “En Cauca se compartieron avances y resultados del Comité de Impulso PDET durante 2017”, *ONU Mujeres – Colombia*, 2 de junio de 2018, <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/06/comite-de-impulso-pdet>

<sup>495</sup> En el PDET de Sur de Córdoba, nuestro monitoreo reporta que la organización ASCSUCOR debió expedir un comunicado público para lograr ser invitados a las preasambleas. Posteriormente no fueron invitados a la fase municipal ni a la firma del pacto regional. Miembro (ASCUSOR) entrevista realizada por Enlace territorial del Instituto Kroc en Sur de Córdoba, septiembre de 2018; “DENUNCIA PÚBLICA: Exclusión de actores sociales de la pre asamblea de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Fonseca, La Guajira”, *La Plena Caribe*, 28 de agosto de 2018, <https://laplenacaribe.wordpress.com/2017/08/28/denuncia-publica-exclusion-de-actores-sociales-de-la-preasamblea-de-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-en-fonseca-la-guajira/>

<sup>496</sup> Por ejemplo, como la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV) y sus programas de Reparación Colectiva y el Programa de Sustitución Voluntaria (PNIS).

por amenazas y condiciones precarias de seguridad<sup>497</sup>. En otros casos, fueron problemas administrativos en la contratación y financiación de los equipos de la ART los que entorpecieron el proceso y minaron la confianza de las comunidades en la institucionalidad. En algunas regiones, se generó la idea de que el Acuerdo Final en general y en particular los PDET, constituyen el punto de partida para la planeación del desarrollo regional, en ocasiones, haciendo a un lado el trabajo que se venía haciendo desde antes del Acuerdo.

Con base al seguimiento territorial que realiza el Instituto Kroc en los 16 territorios priorizados, se identifican y describen algunos temas de análisis recurrentes en la implementación de los PDET. Estos temas sugieren que la implementación avanza, que es necesario fortalecer la calidad de los procesos de participación, y que no siempre se ha mantenido el espíritu del Acuerdo Final frente al tema de la Reforma Rural Integral<sup>498</sup>.

## Temas Recurrentes

**1. El aspecto participativo y de abajo hacia arriba, es reconocido como una de las principales contribuciones del proceso PDET a la construcción de paz territorial.** Así se reconoce en las zonas PDET donde el proceso ha puesto a dialogar comunidades con organizaciones sociales, sector privado e institucionalidad en la creación de una visión compartida del desarrollo de su región<sup>499</sup>. Lo anterior ha permitido la creación y fortalecimiento de relaciones sociales y redes entre actores del territorio<sup>500</sup>. Este el caso del Espacio Regional de Construcción de Paz de los Montes de María que ha unido esfuerzos con la ART para hacer incidencia y veeduría de los planes e iniciativas que han resultado de las distintas fases

<sup>497</sup> En la región de Urabá han sido asesinados dos líderes que han participado de las per-asambleas y asambleas PDET de los municipios de Apartadó y Turbo. Asesor equipo PDET-Urabá (Agencia de Renovación del Territorio) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Urabá, 26 de junio de 2018; Autodefensas Gaitanistas de Colombia, (Comunicado Opinión Pública, julio de 2018); Funcionario (PDET - Agencia de Renovación del Territorio, Meta), 16 de julio de 2018.

<sup>498</sup> En un próximo informe del Instituto Kroc dedicado a un análisis regional de la implementación del Acuerdo Final, se hará una profundización de éstos y otros aspectos con más detalle de los territorios en cuestión.

<sup>499</sup> La participación del sector privado ha sido mínima en algunas regiones como se plantea en el PDET de Macarena -Guaviare en donde se reporta poco interés del sector privado en estos procesos. Agencia de Renovación del Territorio, "Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) sub-región Macarena-Guaviare (Villavicencio, enero 25 de 2019). En el caso de Urabá antioqueño, hace presencia un Comité de Universidad-Empresa-Estado donde convergen una parte del empresariado de la región. (Intervenciones, Lanzamiento de la Red de Aliados - RAE para el PDET de la Sierra Nevada y Serranía del Perijá, Santa Marta, septiembre 12 de 2018).

<sup>500</sup> En contraste, en el caso del Pacífico y frontera Nariñense se adelantó una ruta paralela para las organizaciones étnicas y campesinas de forma independiente, en todas las fases del proceso, lo cual en sí mismo no posibilitaba escenarios de diálogo y propuesta de territorio común.

del proceso<sup>501</sup>. En la subregión del Chocó, comunidades indígenas y afrocolombianas encontraron espacios de diálogo y construcción conjunta, constituyendo el primer PDET completamente étnico o PDETE<sup>502</sup>. Lo mismo se ha dado en la subregión del Urabá antioqueño al encontrarse empresariado, academia y Estado, y en Meta entre comunidades indígena y colonos<sup>503</sup>. No obstante, al analizar el proceso en las 16 subregiones también se observan patrones recurrentes que han afectado la calidad de la participación, principalmente la prisa en completar las fases del proceso<sup>504</sup>, un mapeo de actores incompleto que dejó a varias organizaciones sociales por fuera del proceso o subrepresentadas<sup>505</sup> y la falta de apropiación y transversalización de enfoques incluyentes y diferenciales en la práctica<sup>506</sup>.

Las limitaciones para una participación efectiva y de calidad han sido un reclamo recurrente por parte de algunas comunidades y organizaciones sociales, principalmente sobre la calidad de la participación de las mujeres y la comunidad LGBTI<sup>507</sup> y las

<sup>501</sup> Agencia de Renovación del Territorio y representantes del Espacio Regional de Paz de los Montes de María (intervenciones, Encuentro con representantes de los grupos motores de los 15 municipios de la ruta PDET en Montes de María, Sincelejo, 22 y 23 de junio de 2018). Espacio Regional de Construcción de Paz de los Montes de María es una plataforma que se creó en 2014 y que articula a más de 37 procesos organizativos de la región.

<sup>502</sup> Funcionarios (Agencia de Renovación del Territorio Subregión Chocó) entrevistados por Enlace Territorial del Instituto Kroc de Chocó.

<sup>503</sup> Instituto Kroc, “Informe trimestral de implementación territorial de Urabá” (Documento interno, noviembre de 2018); Comité de impulso de la RAE – PDET de Macarena y Guaviare, (reunión, Villavencio, 16 de agosto de 2018).

<sup>504</sup> Tal es el caso del PDET del Pacífico Medio, que una vez completada una larga etapa de concertación la formulación se vio presionada por la finalización de contratos de los funcionarios y con el operador logístico. Funcionaria Regional (Agencia de Renovación del Territorio) entrevistada por enlace territorial del Instituto Kroc de Pacífico Medio y Valle del Cauca, 4 de diciembre de 2018.

<sup>505</sup> Como ejemplo, en el PDET de Alto Patía y Norte del Cauca, organizaciones indígenas, afrodescendientes e indígenas manifiestan malestar por su falta de participación. Instituto Kroc, “Informe trimestral de implementación territorial de Sierra Nevada y Serranía del Perijá” (Documento interno, noviembre de 2018); “Denuncia pública: Exclusión de actores sociales de la preasamblea de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Fonseca, La Guajira”, *La Plena Caribe*, 28 de agosto de 2018, <https://laplenacaribe.wordpress.com/2017/08/28/denuncia-publica-exclusion-de-actores-sociales-de-la-preasamblea-de-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-en-fonseca-la-guajira>.

<sup>506</sup> Funcionaria Regional (Agencia de Renovación del Territorio - Nariño) entrevistada por enlace territorial del Instituto Kroc en Nariño, 4 de diciembre de 2018.

<sup>507</sup> En promedio, la participación de las mujeres en los PATR finalizados está por encima del 35% aunque persiste la preocupación por la falta de participación efectiva en el proceso de toma de decisiones en la formulación de las iniciativas, así como en la inclusión de necesidades específicas y estratégicas de las mujeres en las mismas. Agencia de Renovación del Territorio, Subdirección de seguimiento y evaluación, “Ficha de seguimiento nacional” (14 de febrero de 2019); Ruta Pacífica de las Mujeres, “Mujeres enrutadas en la implementación de los acuerdos de paz” (Comunicado, 26 de octubre de 2018), <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0611/articulo07.html>; “Descontento de las mujeres en la firma del PATR departamental en el Putumayo” *Mi Putumayo*, 27 de septiembre de 2018, <https://miputumayo.com.co/2018/09/27/descontento-de-las-mujeres-en-la-firma-del-patr-departamental-en-el-putumayo/>

organizaciones de víctimas. Así mismo, en algunas zonas los excombatientes de las FARC-EP no fueron convocados a participar del proceso PDET, o no fueron convocados oportunamente, lo cual crea una limitante para avanzar en la reconciliación y la no estigmatización<sup>508</sup>. Adicionalmente, en algunos territorios PDET la falta de sincronía entre los tiempos institucionales y los tiempos de las comunidades ha sido problemática. En ocasiones se ha privilegiado la necesidad institucional de avanzar, sobre el tiempo que toma una debida pedagogía, apropiación y participación efectiva de las comunidades<sup>509</sup>.

Podría decirse que, en un afán por avanzar, no se garantizaron espacios pedagógicos previos que subsanaran limitaciones en el acceso a la información y falta de conocimiento de derechos. Este vacío obstaculizó la participación efectiva de las organizaciones comunitarias, así como el dialogo en igualdad de condiciones con otros actores involucrados (institucionalidad local, regional y nacional, gremios, empresarios, entre otros) en las diferentes fases del proceso.

## **2. En el proceso de construcción de los PDET se ha evidenciado una dificultad generalizada para articular efectivamente los programas con otros planes de construcción de paz y desarrollo en el territorio.**

En primera medida, no se observa una adecuada armonización con el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)<sup>510</sup>, los Planes de Reparación Colectiva (PIRC) y otros mecanismos de uso y acceso a la tierra contenidos en la Reforma Rural Integral. Así mismo, las acciones definidas en los PATR suscritos se armonizan de manera incipiente con los planes

<sup>508</sup> Observación realizada por enlace territorial del Instituto Kroc (Laboratorio RAE, Sierra Nevada y Perijá, 9 de octubre de 2018). En contraste a la falta de convocatoria de excombatientes de las FARC-EP, en el PDET de Macarena- Guaviare, la ARN y ART facilitaría la participación de FARC en la fase municipal.

<sup>509</sup> Por ejemplo, en el PDET de Sierra Nevada y Serranía del Perijá, se evidenció la falta de espacios de alistamiento previo gestionados desde la ART para la socialización de la estrategia de construcción de los PDET y los PATR; así como de espacios pedagógicos previos a la Fase Veredal, queja generalizada en otros PDET. En este caso, fueron espacios generados desde la academia y organizaciones de la sociedad civil los que permitieron acortar las brechas preexistentes de las comunidades (por falta de información, de conocimiento básico de la estructura del estado, familiarización con la exigibilidad de derechos) antes de hacer parte de los espacios veredales de planificación. Instituto Kroc, “Informe trimestral de implementación territorial de Sierra Nevada y Serranía del Perijá” (Documento interno, noviembre de 2018).

<sup>510</sup> Miembros (Comunidades de Riosucio) entrevistados por Enlace Territorial del Instituto Kroc de Chocó, 25 de septiembre de 2018. Se conoce que en los PDET de Alto Patía/Norte Cauca y Macarena/Guaviare se ha iniciado una articulación con PNIS. Así mismo en, Antioquia durante la etapa del Esfuerzo Conjunto se crearon mesas, que con los PDET serían los pilares donde se recogieron los ejercicios de planeación previos en estas comunidades. Consejo Asesor Territorial – CAT, (Reunión, Villavicencio, 27 de julio de 2018); Líder Comunitario (PNIS municipio Briceño) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Antioquia, 19 de noviembre de 2018.

de vida y ejercicios participativos de desarrollo de las comunidades étnicas y no étnicas que ya se habían iniciado previo al Acuerdo Final<sup>511</sup>. También es recurrente la falta de articulación con los apoyos de la cooperación internacional. Estos tienden a tener sus agendas y prioridades que no siempre son acordes con las de los PDET<sup>512</sup>.

**3. La construcción de los PDET ha representado una valiosa oportunidad para la reconstrucción de confianza entre ciudadanía y el Estado en territorios históricamente marginalizados.** Tanto las comunidades como la ART expresan la importancia de esta apuesta institucional por generar desarrollo y llevar al Estado a lugares donde no habían hecho presencia. En consecuencia, también se han generado **expectativas en las comunidades frente al cumplimiento de los planes que ya han sido** firmados y existe una gran expectativa sobre la inclusión de los mismos en los planes de desarrollo territoriales, así como sobre su viabilidad financiera<sup>513</sup>. Si bien este ejercicio participativo tiene como propósito la construcción desde lo local teniendo en cuenta las realidades territoriales, los niveles de participación de autoridades municipales y departamentales y de representantes de instituciones del Estado en términos generales, fue superficial. Para algunas comunidades y organizaciones sociales esto es preocupante pues entienden esa falta de participación como un factor que reduce la probabilidad de su implementación e inclusión en los planes departamentales y municipales de desarrollo<sup>514</sup>. Así, es fundamental honrar la confianza que se ha ido construyendo en este proceso y dar continuidad a los PATR como uno de los principales instrumentos de planeación de desarrollo en estas regiones.

<sup>511</sup> Se conoce que las armonizaciones en los PDET Alto Patía y Norte del Cauca, Pacífico Medio, fueron incipientes. En el caso del PDET de Pacífico y Frontera Nariñense, la vinculación de este tipo de instrumentos como planes de vida en el desarrollo de los PDET obedeció al nivel de fortalecimiento de las organizaciones que les permitió un mayor nivel de incidencia, y no precisamente a la implementación de un enfoque étnico en el proceso. En el caso del PDET de Urabá, la armonización con los Planes de Reparación Colectiva fue mínimo. En contraste, en la subregión del Chocó, las visiones de planes de vida de comunidades indígenas, planes de etno-desarrollo de comunidades afro, planes municipales y departamentales de desarrollo encontraron un escenario propicio de diálogo para su armonización en el PDETE.

<sup>512</sup> Instituto Kroc, “Informe trimestral de implementación territorial de Meta- Guaviare” (Documento interno, noviembre de 2018).

<sup>513</sup> Asesor (Alcaldía de San Vicente del Caguán – Caquetá) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 26 de junio de 2018; Secretaria de Gobierno (Alcaldía de Cartagena del Chairá) entrevistada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 14 de noviembre de 2018; Voceros de Organizaciones Sociales en Chocó (intervención, Diálogo Social con Alto Comisionado para la Paz, 14 de septiembre de 2018).

<sup>514</sup> Pablo Abitbol, “Visión comunitaria desarrollo rural en los Montes de María” (Presentación, Espacio Regional de Construcción de Paz de los Montes de María, Carmen de Bolívar, julio de 2018); Coordinador (Unión de Organizaciones Sociales y Campesinas de San Vicente de Caguán – UNIOS) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 26 de junio de 2018; Coordinadora (CORDOSSAC) entrevistada por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 14 de agosto de 2018.

- 4. Las precarias condiciones de seguridad y protección en los territorios han tenido un impacto negativo en el diseño de los PDET,** así como en la implementación territorial de otros compromisos en el Acuerdo Final. En algunos casos, el proceso tuvo que detenerse por amenazas directas a funcionarios de la ART, como es el caso del PDET en la subregión Pacífico Medio <sup>515</sup>, o del PDET de Meta-Guaviare donde la ART interrumpió sus actividades por casi tres semanas a mediados del 2018<sup>516</sup>. También se han reportado amenazas y asesinatos de líderes comunitarios como en el caso del PDET de Urabá antioqueño donde dos líderes que participaban de las asambleas fueron asesinados<sup>517</sup>. En otros casos, el nivel de conflicto violento en los territorios no permitió la realización de las actividades ni asambleas planeadas como en el PDET de Macarena-Guaviare<sup>518</sup>. Los altos niveles de inseguridad y falta de protección, tanto de los equipos de funcionarios como de los mismos participantes, revela la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la implementación del Acuerdo Final en las zonas priorizadas<sup>519</sup>.
- 5. Los resultados de los Proyectos de Estabilización<sup>520</sup> en los territorios son variados.** De acuerdo con datos de la ART, a diciembre de 2018, se han ejecutado 220 proyectos en 52 municipios del país, (Pequeñas Infraestructuras Comunitarias u obras de estabilización, que si bien no son parte del PDET son ejecutados por la ART como preparación de este) y se han reportado actividades de ejecución en las subregiones Pacífico Medio, Catatumbo, Nariño y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño con la participación y coordinación de alcaldías municipales, Juntas de Acción Comunal y Cooperación Internacional<sup>521</sup>. No obstante, algunos proyectos fueron conciliados y aprobados con comunidades pero su ejecución no se ha llevado a cabo por falta de recursos financieros, como es el caso de Caquetá<sup>522</sup>.

<sup>515</sup> Autodefensas Gaitanistas de Colombia, “Comunicado Opinión Pública” (panfleto, Bloque Suroccidente, julio de 2018).

<sup>516</sup> Funcionario PDET (Agencia de Renovación del Territorio, Regional Meta), entrevista telefónica, 16 de Julio de 2018.

<sup>517</sup> Asesor equipo PDET (Agencia de Renovación del Territorio) entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc en Urabá, 26 de junio de 2018.

<sup>518</sup> Funcionario regional (Agencia de Renovación del Territorio, Regional Meta) entrevista telefónica, 3 de agosto de 2018.

<sup>519</sup> Una excepción es el caso de la subregión Pacífico y frontera Nariñense donde, pese a las difíciles condiciones de seguridad en el territorio, se pudieron adelantar los espacios de participación sin alteración del cronograma fijado.

<sup>520</sup> Conocidos a partir del Acuerdo como Proyectos de Infraestructura Comunitaria (PIC).

<sup>521</sup> Enlace Territorial (Colombia Transforma MSI) entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc de Catatumbo, 12 de octubre del 2018.

<sup>522</sup> Funcionaria (Agencia de Renovación del Territorio, Caquetá) entrevistada por enlace territorial del Kroc de Caquetá, 18 de octubre de 2018.

6. Si bien la metodología de construcción de los PDET se estructuró desde las oficinas de la ART en Bogotá, **el proceso contó con flexibilidad para adaptar la metodología y las rutas de participación para comunidades étnicas**, que se negociaron directamente con los grupos y autoridades étnicas en sus territorios. Este es el caso del PDET en la subregión Chocó que se transformó en un PDET Étnico (PDETE)<sup>523</sup> con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, y armonizar los avances en la implementación de los Planes propios de desarrollo y ordenamiento territorial. Así mismo, se evidenció que las regiones PDET en las que hay comunidades étnicas, aplicaron instrumentos de participación y concertación especiales para la construcción propia de los PDET. Sin embargo, estos procesos no se dieron necesariamente de forma paralela con la ruta no étnica (lo que ocasionó retrasos) y los procesos de contratación de funcionarios para avanzar este trabajo se retrasaron, resultando en algunos casos, con menos personal del que se había acordado<sup>524</sup>, y en otros casos, no se adelantó de la forma convenida como en los Consejos Comunitarios de los municipios del Pacífico y frontera Nariñense<sup>525</sup>.
7. **Lógicas administrativas de los PDET han dificultado el proceso, en particular los modelos y tiempos de contratación de funcionarios y los recursos financieros para su implementación.** La forma de contratación de funcionarios fue discontinua lo que representó menos personal para llevar a cabo las actividades. Hubo casos en los que los contratos fueron de muy poca duración lo que generó bastante incertidumbre sobre el proceso o se contrató personal con poco

<sup>523</sup> Durante el proceso de construcción del PDET en Chocó, se decidió adicionar la palabra “étnico” al nombre del Plan para resaltar el enfoque étnico de este proceso en el departamento.

<sup>524</sup> Funcionario (Agencia de Renovación del Territorio- Cesar, La Guajira y Magdalena) entrevista realizada por enlace territorial del Instituto Kroc de Sierra Nevada y Serranía del Perijá, 31 de agosto de 2018; Líderes indígenas (Gobierno Mayor participantes en la ruta étnica de PDET del Meta) entrevistas realizadas por enlace territorial del Instituto Kroc en Meta-Guaviare, junio 22 de 2018; Directora Regional (Agencia de Renovación del Territorio – Caquetá) entrevistada por enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 18 de octubre de 2018; Funcionario regional (Agencia de Renovación del Territorio-Meta/Guaviare) entrevista telefónica, 3 de agosto de 2018.

<sup>525</sup> Representantes (Asociación de Consejos Comunitario y Organizaciones étnico Territoriales de Nariño -ASOCOETNAT, y Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur - RECOMPAS) entrevistados por enlace territorial del Instituto Kroc en Nariño, 19 de octubre de 2018.

conocimiento de las dinámicas territoriales<sup>526</sup>. Recortes financieros retrasaron el giro de recursos a las oficinas regionales impactando la continuidad de las fases de implementación de los Programas. Esto a su vez tuvo un impacto negativo en la construcción de las rutas étnicas, como en el caso de los PDET Macarena-Guaviare y Sierra Nevada - Perijá, lugares en donde la ruta étnica se vio entorpecida por la falta de personal<sup>527</sup>.

## 8. Las limitaciones de acceso y uso de la tierra en las zonas PDET genera incertidumbre sobre la viabilidad de las iniciativas formuladas,

pues en los territorios priorizados confluyen Parques Nacionales Naturales<sup>528</sup>, resguardos indígenas<sup>529</sup>, Zonas de Reserva Campesina y hasta medidas cautelares por restitución de tierras<sup>530</sup>. La falta de garantías sobre los derechos de propiedad generan desconfianza en los pobladores rurales sobre la viabilidad y potencial del proceso de planeación participativa de los PDET<sup>531</sup>. Esto se ve reflejado a su vez en la gran cantidad de iniciativas del pilar 1 consignadas en los PATR, las cuales incluyen componentes de formalización, delimitación y saneamiento, planes de ordenamiento territorial y de cuencas, realización de levantamientos cartográficos y hasta conflictos interdepartamentales o internacionales por resolver<sup>532</sup>.

## 9. En los PATR formulados aproximadamente hay el doble de

<sup>526</sup> Por ejemplo, cierre de los equipos municipales en Caquetá y también de equipos de la ruta étnica. En la subregión de Macarena- Guaviare se tuvieron dos gerentes PDET en un periodo de un año y medio y al finalizar el proceso de construcción solo continuaba uno. Además, los contratos laborales solo se elaboraron por tres meses lo que generó inestabilidad en los funcionarios e interrupciones en la tarea institucional. Funcionarios (Agencia de Renovación del Territorio – Caquetá) entrevista realizada por enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 18 de octubre de 2018. Funcionario regional (Agencia de Renovación del Territorio- Meta/Guaviare), entrevista telefónica, 3 de agosto de 2018; Autoridades indígenas (Gobierno Mayor en Meta Guaviare) entrevista realizada por enlace territorial del Instituto Kroc de Meta, 22 de junio de 2018.

<sup>527</sup> Autoridades indígenas (Gobierno Mayor en Meta Guaviare) entrevista realizada por enlace territorial del Instituto Kroc de Meta, 22 de junio de 2018.

<sup>528</sup> Con la ampliación del Parque Chiribiquete en el Caquetá, se identifican dificultades de ejecución de iniciativas PDET en Cartagena del Chairá. Funcionario (Parque Nacional Natural Chiribiquete, Parques Nacionales Naturales) entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 19 de diciembre de 2018; Comité de impulso de la RAE – PDET de Macarena y Guaviare (reunión, Villavicencio, 16 de agosto de 2018).

<sup>529</sup> Como en el PDET de Sur de Córdoba donde existe el resguardo Embera-Katio en el Parque Nacional de Paramillo.

<sup>530</sup> Christian Monsalve, “Magistrados examinaron el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras en la región de Urabá”, *Minuto30.com*, 17 de agosto de 2018, <https://www.minuto30.com/magistrados-examinaron-el-cumplimiento-de-las-sentencias-de-restitucion-de-tierras-en-la-region-de-uraba/679276/>

<sup>531</sup> Funcionario (Corporación Tierra y Paz) entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc de Urabá antioqueño, 26 de junio de 2018.

<sup>532</sup> Agencia de Renovación del Territorio, “Planes de Acción para la Transformación Territorial - PATR”, [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

**iniciativas con enfoque étnico que iniciativas con enfoque de género.** El seguimiento territorial muestra que la adaptación de las metodologías y rutas de construcción de los PDET frente a las comunidades étnicas tuvo un impacto positivo en el número de iniciativas que se incluyen en los PATR.

Sin embargo, el enfoque de género se ha asumido por algunos funcionarios como el número de mujeres asistentes y no trasciende a una intención metodológica incluyente que debe ser sostenida durante todo el proceso<sup>533</sup>. En línea con esta aproximación, el enfoque de género tampoco parece contemplar la participación de la comunidad LGTBI de forma efectiva y sostenida.

De la misma forma, el enfoque reparador fue asumido superficialmente en las fases veredales, aunque en la fase municipal algunos PDET incluyeron espacios de diálogo con víctimas con acompañamiento de la Unidad de Víctimas (UARIV). Ni la vocación reparadora del PDET ni la armonización con planes de Reparación Colectiva fue consistente ni evidente en el proceso de algunos PATR<sup>534</sup>.

## **Elementos de análisis recurrentes en relación con los PNIS**

Tal como lo estipula el Acuerdo Final, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) tiene como propósito “promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad de las familias que derivan su subsistencia de estos cultivos”<sup>535</sup>. Después de casi dos años de su inicio formal<sup>536</sup>, el seguimiento territorial del Instituto Kroc revela algunos avances y dificultades del programa en las zonas priorizadas para su implementación. Este análisis cualitativo sintetiza el proceso de implementación del PNIS en temas recurrentes en las diferentes zonas priorizadas para su implementación.

<sup>533</sup> Ruta Pacífica de las Mujeres, “Mujeres enrutadas en la implementación del Acuerdo de PAZ”, *Viva la Ciudadanía*, 26 de octubre de 2018, <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0611/articulo07.html>

<sup>534</sup> Coordinador regional (Organización Internacional para las Migraciones -Florencia) entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc en Caquetá, 3 de mayo de 2018; Funcionarios Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – UARIV (intervenciones, Taller preparatorio de firma de PATR – Putumayo, 24 de septiembre de 2018). En la subregión del Chocó, las organizaciones de víctimas han reportado no sentirse plenamente representadas por quienes asumieron la vocería (autoridades étnico- territoriales) en dichos espacios. Voceros de organizaciones de víctimas (intervenciones, Sesión de Mesa Departamental de Víctimas, 27 de octubre de 2018).

<sup>535</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 102.

<sup>536</sup> La implementación formal de programa inicia el 29 de mayo de 2017 con la expedición del Decreto Ley 896 de 2017.

Como se mencionó anteriormente en este Informe, el PNIS es quizás la iniciativa más ambiciosa, y a la fecha, más exitosa que se ha llevado a cabo en Colombia en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito. Sin embargo, el proceso de su implementación ha enfrentado varios obstáculos. El proceso ha estado marcado por un preocupante patrón de asesinatos y amenazas a participantes y líderes que apoyan el programa. Así mismo, se han evidenciado retrasos en la entrega de subsidios a las familias que suscriben acuerdos de sustitución voluntaria y un rezago generalizado en la provisión de asistencia técnica integral. Obstáculos para el acceso, uso y formalización de la tierra han generado demoras en el proceso de ejecución efectiva de proyectos productivos. Estas dificultades, sumadas a la falta de coordinación en la implementación de las distintas estrategias del programa, han generado incertidumbre y minado la confianza que las familias y comunidades tienen en la sustitución voluntaria.

No obstante, la lectura territorial del Instituto Kroc y otros reportes cuantitativos e informes analíticos sobre el PNIS coinciden en que el programa aún tiene el potencial de contribuir efectivamente a la solución de la producción de drogas en tanto provee oportunidades para superar la dependencia en los cultivos<sup>537</sup>. Eso sí, siempre y cuando el programa ajuste su ritmo de implementación, secuencialidad e integralidad con otros compromisos del Acuerdo ligados al desarrollo social y productivo en la ruralidad, y se articule adecuadamente con otros programas derivados del Acuerdo Final como el PDET y los mecanismos de garantías de seguridad<sup>538</sup>.

## Temas Recurrentes

**1. Las comunidades y las organizaciones sociales han mostrado un compromiso constante con el programa. Esto ha motivado a las familias a suscribir los acuerdos voluntarios y erradicar las mata de coca<sup>539</sup>.** El monitoreo territorial del Kroc reporta que en términos generales ha existido un esfuerzo articulado entre las Fuerzas

<sup>537</sup> Juan Carlos Garzón y Juan David Gélvez, “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno” (Informe FIP No. 5, Bogotá, agosto de 2018), 22, [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_sustitucion\\_vol5.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_vol5.pdf); Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado: Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS” (No. 14, Bogotá, 3 de octubre de 2018), <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-EJECUTIVO-CONSOLIDADO-14.pdf>.

<sup>538</sup> En un próximo informe del Instituto Kroc dedicado a un análisis territorial de la implementación del Acuerdo Final, se hará una profundización del análisis de éstos y otros aspectos de la implementación en los territorios en cuestión.

<sup>539</sup> En algunos casos, inclusive ejerciendo el liderazgo con las comunidades más que la misma dirección de sustitución como reportado en el caso de Tumaco – Nariño; Instituto Kroc. Informe de implementación territorial del Acuerdo Final. Pacífico y Frontera Nariñense. Caquetá y Putumayo, noviembre de 2018 (documentos sin publicar).

Armadas<sup>540</sup>, las organizaciones sociales<sup>541</sup> y la FARC. La participación activa y el compromiso de las comunidades y de las organizaciones de base evidencian que, a pesar de los intentos fallidos con otros programas para solucionar el problema de cultivos de uso ilícito, sigue existiendo motivación por adoptar modos de subsistencia lícitas y transformar la vocación productiva del territorio.

**2. Los pagos de asignación familiar, la asistencia técnica integral, la planeación de proyectos productivos y otros componentes del programa se han demorado en llegar.**

Esto ha generado incertidumbre entre los participantes y ha minado su confianza en el programa. Estas demoras han interrumpido la lógica secuencial que siguen estos componentes, dejando a los participantes esperando los pagos del subsidio. Este es el caso en algunos municipios del Catatumbo y Nariño<sup>542</sup>. En otros, están a la espera de la asistencia técnica para hacer viable su nuevo modo de subsistencia<sup>543</sup>. Estas limitaciones de implementación del programa son preocupantes pues desincentiva a los cultivadores y recolectores a unirse al Programa y crea el escenario para que grupos armados y disidencias fortalezcan su influencia en los cultivos de estos territorios.

El Acuerdo Final plantea una coordinación integral y coherente entre la erradicación voluntaria y la sustitución a través proyectos productivos acompañando técnicamente a las comunidades para su desarrollo. Así, la implementación del PNIS tiene aún el reto mayor de ser un programa tanto de erradicación como de sustitución para fomentar una transformación de la vocación productiva en los territorios de implementación.

<sup>540</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado” (No. 14, Bogotá, 3 de octubre de 2018), <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-EJECUTIVO-CONSOLIDADO-14.pdf>. En contraste, en el primer semestre del 2018 se reportaron problemas y choques con la fuerza pública por erradicación forzada en zonas donde existen acuerdos de sustitución como en Catatumbo, Meta, Caquetá, Nariño. Coordinador (COCCAM) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Catatumbo, octubre de 2018; Funcionarios (UNODC) entrevistas realizadas por Enlace territorial del Instituto Kroc de Catatumbo, noviembre de 2018.

<sup>541</sup> Se resalta en particular la experiencia de trabajo articulado entre los municipios de Corinto, Caloto y Miranda en el Norte del Cauca y el equipo de PNIS para construir conjuntamente una ruta de sustitución para la marihuana.

<sup>542</sup> Funcionarios (UNODC) entrevistados por Enlace territorial del Instituto Kroc de Catatumbo, noviembre de 2018

<sup>543</sup> Como es el caso de Meta- Guaviare, Cauca, Caquetá, Sur de Córdoba. Personero (Personería de San José del Fragua) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 2 de septiembre de 2018; Coordinadora (CORDOSSAC) entrevistada por Enlace Territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 14 de agosto de 2018; Miembro del Consejo Asesor Territorial (intervención, Sesión del Consejo Asesor Territorial, Villavicencio, 27 de julio de 2018); Funcionario regional de Guaviare (UNODC) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Meta-Guaviare, 24 de agosto de 2018.

- 3. Ligado a lo anterior, el PNIS también evidencia dificultades programáticas y de proceso que tienen un impacto negativo en la sostenibilidad, calidad y credibilidad del mismo.** Aunque se hicieron socializaciones en todos los municipios y se han inscrito 99.097 familias ubicadas en 56 municipios<sup>544</sup>, en la mayoría de las zonas donde llega el PNIS, se ha priorizado la implementación en unos municipios sobre otros dentro de una misma zona con alta dependencia económica en el cultivo (como en el caso del Caquetá y Nariño, Catatumbo, Meta, Cauca y Guaviare). En algunos casos los criterios para la participación en el programa no han sido del todo claros y se han suspendido y excluido personas y familias del programa en circunstancias poco claras para los participantes. En algunos casos no tienen acceso al acta de compromiso que firmaron<sup>545</sup>. La presencia institucional del PNIS es muy limitada y sus oficinas y personal en los territorios no dan abasto pues no se ajusta a la asistencia e información continua que demandan los territorios (Catatumbo, Nariño, Caquetá, Meta- Guaviare). Por último, no hay una estrategia clara para la erradicación en zonas donde se implementa el PNIS y a la vez hay grandes áreas de cultivos de coca.
- 4. El PNIS como una estrategia de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo para los territorios de implementación, debe estar articulado e integrado con otros programas de desarrollo como el PDET.** Como se afirma en el análisis territorial de PDET, la integralidad de las apuestas de desarrollo del campo es central para el éxito de estos programas. Se ha observado un rezago significativo en esta armonización, particularmente entre el PNIS y el PDET, en al menos 13 zonas PDET a las que el Instituto Kroc hace seguimiento territorial. Aún existen oportunidades de articulación en los procesos de diseños de los PISDA y en el diseño de la Hoja de Ruta Única contemplada en la política Paz con Legalidad y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- 5. Las condiciones de inseguridad y desprotección para los participantes y funcionarios del PNIS es preocupante y afecta significativamente los resultados del programa.** Las familias y los líderes participantes están sometidos a presiones, amenazas y violencia de los grupos armados ilegales en los territorios en medio del reacomodamiento del poder y control del negocio de las drogas.

<sup>544</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado” (No. 16, Bogotá, 15 de febrero de 2018).

<sup>545</sup> De acuerdo al seguimiento territorial de Instituto Kroc, los casos de suspensión son por doble afiliación al Sisben (esto ha sucedido en Caquetá), por no demostrar la tenencia de la tierra y por haber participado previamente en el programa de familia guardabosques. Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (intervención, Encuentros con organizaciones sociales y delegados municipales de sustitución, Florencia-Caquetá, 1 de octubre y 4 de octubre de 2018).

En algunos territorios, las familias deben pagar vacunas a estos grupos del subsidio familiar que reciben por la erradicación<sup>546</sup>, o son amenazadas para evitar que se inscriban al programa<sup>547</sup>. En otras regiones, grupos armados ilegales los presionan para ir a otras zonas para deforestar y abrir espacio para seguir cultivando la coca<sup>548</sup>. También, algunos funcionarios de UNODC, (quienes se encargan de la verificación de la erradicación voluntaria) han sido amenazados y persuadidos de abandonar ciertas áreas, lo cual detiene la implementación<sup>549</sup>. En casos más graves, líderes que promueven la sustitución han sido asesinados<sup>550</sup>. Las garantías de seguridad y protección, principalmente el aumento de la presencia de la fuerza pública, no han surtido efecto. Es necesaria una respuesta integral de protección con mayor oferta institucional.

**6. Hay una tensión entre el uso, acceso y vocación de la tierra y la generación de proyectos productivos de sustitución que debe ser resuelta.** Muchos de los cultivos de uso ilícito se encuentran en zonas con restricciones de uso o de titularidad como los son las zonas de Parques Nacionales Naturales (PNN), las Zonas de Reserva Forestal, territorios étnicos o Ley 2ª o en zonas de colonización que el Estado promovió pero donde no se regularizó el uso y la tenencia de la tierra<sup>551</sup>. Esto ha producido varias dificultades como la suspensión

<sup>546</sup> Miembros Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc en Urabá y Bajo Cauca, 13 de agosto de 2018.

<sup>547</sup> Personero (Personería de San José del Fragua) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 2 de septiembre de 2018; Personero (Personería de Montañita) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 2 de octubre de 2018; Secretario de Gobierno (Alcaldía de Cartagena del Chairá) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 14 de noviembre de 2018; Líder (PNIS, municipio de Tarazá), entrevista realizada por Enlace territorial del Instituto Kroc en Urabá y Bajo Cauca, 19 de noviembre de 2018; Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana N° 028-18 ANT-Tarazá, 05 de junio de 2018.

<sup>548</sup> Miembros (Batallón de Infantería N° 19 José Joaquín París, Ejército de Colombia) entrevistas realizadas por Enlace Territorial del Instituto Kroc en Meta- Guaviare, San José del Guaviare, 23 de agosto de 2018.

<sup>549</sup> “El orden público no ha permitido constatar la eliminación de las matas de coca”, *Caracol*, 28 de noviembre de 2018, <http://www.caracolradioguaviare.com/el-orden-publico-no-ha-permitido-constatar-la-eliminacion-de-las-matas-de-coca-%EF%BB%BF/>

<sup>550</sup> Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana de Inminencia N° 027-181 debido a la situación de riesgo de vulneraciones a los DDHH y al DIH de los habitantes del municipio Tarazá – Antioquia” (Bogotá, 5 de Junio de 2018); “Asesinado líder de sustitución de cultivos en Tarazá, Antioquia”, *El Tiempo*, 05 de Agosto de 2018, <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/asesinado-lider-de-sustitucion-de-cultivos-en-taraza-antioquia-252182>; En el departamento de Nariño se han presentado 9 muertes violentas de personas vinculadas a procesos de sustitución, estando especialmente victimizados líderes locales en el municipio de Tumaco (8 personas), así como las amenazas a líderes comunitarios del proceso. Funcionario (Gobernación de Nariño) entrevistado por Enlace Territorial del Instituto Kroc en Nariño, 16 de enero de 2019.

<sup>551</sup> Juan Carlos Garzón y Catalina Riveros, “Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos. Desafíos y oportunidades para el desarrollo rural” (Notas Estratégicas FIP No. 8, Bogotá, diciembre de 2018), 8-12, [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_NE\\_AccesosTierras.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_AccesosTierras.pdf)

del programa de familias que no logran demostrar tenencia, o que no pueden recibir subsidios por estar en zonas de PNN como es el caso de Caquetá, Sur de Córdoba, Meta y Guaviare<sup>552</sup>. Es fundamental encontrar caminos para la solución de aquellas tensiones y a su vez flexibilizar las opciones de proyectos productivos para que no sean tan dependientes de la propiedad de la tierra<sup>553</sup>.

**7. La transversalización de enfoques diferenciales como el étnico y de género son inexistentes** y no se evidencia ninguna adaptación o ruta diferencial, ni en mecanismos de atención y vinculación de familias ni procesos de asistencia técnica. Los roles de las mujeres en la cadena de producción del narcotráfico han sido variados y significativos. No obstante, éstos no ha sido tenidos en cuenta para su inclusión en el PNIS, (como el caso de mujeres que cocinaban en los campamentos de Meta y Guaviare)<sup>554</sup>. Adicionalmente, el programa no presenta información diferencial sobre la suscripción al PNIS<sup>555</sup>. Por su parte, las comunidades indígenas en los territorios donde se implementa el programa han manifestado la falta de una ruta étnica que tenga en cuenta los usos y creencias particulares alrededor de la coca y otros cultivos<sup>556</sup>, así como la falta de implementación de un enfoque étnico que reconozca y respete el ejercicio del gobierno propio en los territorios colectivos <sup>557</sup>.

**8. Las autoridades municipales y departamentales no parecen tener un rol en la implementación lo que entorpece la participación y apropiación de este programa.** En los territorios de implementación, el PNIS se percibe como un programa del Gobierno Nacional en el cual las autoridades locales tienen poca o nula injerencia para responder a las dificultades de la implementación o de adaptar los lineamientos nacionales a las particularidades territoriales, esto a pesar que las autoridades locales han declarado su apoyo y participación

<sup>552</sup> Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (intervención, Encuentros con organizaciones sociales y delegados municipales de sustitución, Florencia-Caquetá, 1 de octubre y 4 de octubre de 2018).

<sup>553</sup> Juan Carlos Garzón y Catalina Riveros, "Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos. Desafíos y oportunidades para el desarrollo rural" (Notas Estratégicas FIP No. 8, Bogotá, diciembre de 2018), 30, [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_NE\\_AccesosTierras.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_AccesosTierras.pdf)

<sup>554</sup> Integrantes (Espacio Autónomo de defensores y defensoras de DDHH) entrevistados por enlace territorial del Instituto Kroc de Meta- Guaviare, 28 de junio de 2018; Instancia Especial de Género (intervenciones, Jornada de Trabajo, Villavicencio, noviembre 15 y 16 de 2018).

<sup>555</sup> Directora Regional (Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos) entrevistada por enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 18 de octubre de 2018.

<sup>556</sup> Instituto Kroc, "Informe de implementación territorial de Caquetá" (Documento interno, noviembre de 2018).

<sup>557</sup> Luz Mery Panche (Mesa de Concertación Indígena) entrevistada por enlace territorial del Instituto Kroc de Caquetá, 22 de mayo de 2018; Líderes (Unidad Indígena del Pueblo Awá, Nariño) entrevistados por enlace territorial del Instituto Kroc de Nariño, 17 y 19 de julio de 2018.

en el programa<sup>558</sup>. Teniendo en cuenta que el éxito de programas socioeconómicos de gran alcance como el PNIS está sujeto a la apropiación y participación de autoridades locales y sus comunidades, se espera que el programa pueda flexibilizarse para adaptarse a las realidades contextuales y que a medida que avance, involucre tanto a los alcaldes y gobernadores como a la Agencia de Desarrollo Rural, a las Secretarías de Desarrollo Rural Departamentales y a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica y Agropecuaria, UMATA.

El PNIS es un programa altamente complejo de implementar, reflejando así la misma complejidad del problema del narcotráfico en Colombia. Su implementación requiere de un abordaje sistémico del problema del cultivo de uso ilícito que considere las distintas variables sociales, económicas, políticas, culturales e históricas y en distintos niveles tanto territorial como nacional. El programa de sustitución debe ser abordado como parte de la Reforma Rural Integral y en coordinación con sus distintos componentes de desarrollo económico, formalización, acceso y uso de la tierra. La transformación del campo y la eliminación del narcotráfico requiere de la construcción de metodologías articuladas entre distintas agencias e instituciones estatales, con alta capacidad de adaptarse a las particularidades de la problemática en distintas regiones y con una intención de implementación de largo plazo.

La calidad de la implementación para el cumplimiento de este compromiso consignado en el Acuerdo, requiere también comprometerse con enfoques diferenciales de género, étnico y generacional, atendiendo a los diversos roles e impactos de las personas que cultivan y recolectan las matas.

### ***Elementos de análisis recurrentes en relación con el acceso y uso de la tierra***

Los compromisos en el Acuerdo Final sobre la Reforma Rural Integral buscan generar una transformación estructural del campo a través de acciones que promuevan el uso adecuado de la tierra a través de programas para su formalización y redistribución equitativa, manteniendo los esfuerzos realizados en materia de restitución. No obstante, la implementación de estos compromisos muestra importantes rezagos, particularmente en términos legislativos y de adecuación institucional.

<sup>558</sup> Como un caso particular, en el municipio de Medio San Juan en Chocó, se resalta la articulación y trabajo conjunto de la alcaldía municipal, la personería y los consejos comunitarios con el Programa Nacional Integral de Sustitución. Coordinador PNIS Chocó (Dirección de Sustitución) Entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc de Chocó, 23 de octubre de 2018; Gobernador del Cauca y alcaldes de la subregión del Norte del Cauca (intervenciones en Consejo Departamental de Seguridad en Santander de Quilichao, noviembre 10 de 2018), <https://www.proclamadelcauca.com/gobernador-y-alcaldes-del-norte-del-cauca-lanzan-sos-al-gobierno-duque/>

El seguimiento del Instituto Kroc a la implementación de este tema del Acuerdo revela situaciones recurrentes en estos territorios. La actividad de implementación de los compromisos relacionados con la RRI se puede medir en al menos dos niveles: un nivel nacional referente a compromisos normativos, legislativos y programáticos que dan viabilidad a las transformaciones requeridas en la Colombia rural y en un segundo nivel, en las distintas acciones, programas, diálogos y otras dinámicas que se están llevando a cabo en los territorios priorizados para la implementación. A continuación, se esbozan temas recurrentes relativos al segundo nivel.

## Temas Recurrentes

**1. Existen conflictos normativos para el uso, acceso y restitución de la tierra y distintos mecanismos de desarrollo rural contenidos en el Acuerdo Final que se traslapan en los territorios.** Las diferentes figuras jurídicas (Parque Nacional Natural, Zona de Reserva Forestal) implican restricciones normativas para avanzar en proyectos productivos de sustitución de cultivos de uso ilícito, de iniciativas contenidas en los PDET<sup>559</sup> y de formalización de la propiedad en Zonas de Reserva Campesina (ZRC)<sup>560</sup>, entre otros. La trasposición de intereses, derechos de propiedad y uso sobre la tierra coinciden con áreas con restricciones de uso tales como las zonas de reserva forestal<sup>561</sup>, los resguardos indígenas, los consejos comunitarios, los parques naturales, los territorios en disputa o procesos de restitución de tierras<sup>562</sup>. En Caquetá, por ejemplo, el Subsidio Integral de Reforma Agraria de la ANT, que se está implementando en San Vicente del Caguán, fue priorizado para las comunidades residentes en la Zona de Reserva Campesina (ZRC) del Pato Balsillas y, dado los traslapes entre el Parque Nacional Los Picachos y la Zona de Reserva Forestal, no se han podido adquirir predios dentro o en las inmediaciones de la ZRC en donde estas comunidades desarrollan su actividad productiva ni en otras áreas del municipio. Esto ha llevado a que los beneficiarios utilicen los subsidios de compra de tierra fuera del departamento, situación que no aporta en la transformación de la

<sup>559</sup> En el PDET del Sur de Córdoba se incluye la creación de una nueva ZRC para Sur de Córdoba y Bajo Cauca y el fortalecimiento de las ya creadas como la del polígono #2 de Montes de María y el apoyo a la conformación del ZRC polígono #1.

<sup>560</sup> Como es el caso de los procesos de constitución de dos Zonas de Reserva Campesina (en las zonas centro y norte) de la Serranía del Perijá. Defensoría del Pueblo – Regional Cesar, “Oficio remitido al Ministerio del Interior (Juan Fernando Cristo) y al Gobernador del Cesar (Francisco Fernando Ovalle), 5 de septiembre de 2016.

<sup>561</sup> Como en el caso de Caquetá, Guaviare, Meta.

<sup>562</sup> Como en el caso de Urabá donde la mayoría del territorio está en procesos de restitución de tierras. “A la restitución de tierras le faltan los retos más difíciles”, *Instituto Popular de Capacitación (IPC)*, 28 de agosto de 2018, <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2018/08/28/a-la-restitucion-de-tierras-le-faltan-los-retos-mas-dificiles/>

estructura de tenencia de la tierra en el departamento<sup>563</sup>. Por su parte, en la subregión de Urabá, no es posible la inversión estatal o privada en la mayor parte de los territorios rurales pues tienen medidas cautelares por restitución de tierras. Abordar esta situación requiere la articulación y la concertación de alternativas para implementar el Plan de Desarrollo Territorial formulado en este territorio<sup>564</sup>. Ejemplos como estos son recurrentes en la mayoría de los territorios priorizados para el postconflicto, núcleos de la reforma rural integral.

Por otra parte, las acciones del Estado hacia el ordenamiento territorial son en muchos casos contradictorias y es potencialmente fuente de conflictos entre distintos grupos sociales como lo evidencia la situación en la Serranía del Perijá<sup>565</sup>. El Acuerdo prevé mecanismos para tramitar este tipo de conflictos, pero esto depende de acciones eficaces por parte del Estado y las autoridades de las comunidades respectivas. Es necesario generar espacios de diálogo intercultural que permitan la concertación territorial entre la multiplicidad de actores. Así mismo, es necesario actualizar el inventario de Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, que hoy representa un obstáculo para las políticas agropecuarias y de tierras, con el fin de dar acceso a derechos de propiedad a campesinos que están situados en ellas.

**2. Existe una urgencia inminente de estabilizar la frontera agrícola y abordar la protección ambiental en la implementación de la Reforma Rural Integral que guarde coherencia con el espíritu y letra del Acuerdo Final.** En el marco de la implementación de los PDET en la subregión de Meta-Guaviare, se han fomentado plataformas de resolución de conflictos, análisis y propuestas sobre la complejidad alrededor de los usos de la tierra<sup>566</sup>. En estos espacios se ha evidenciado que la mayoría de los municipios cuentan con un ordenamiento territorial en el que un porcentaje considerable del territorio está ubicado dentro de parques nacionales o de reserva

<sup>563</sup> Funcionario (Agencia Nacional de Tierras, Caquetá) entrevista realizada por Enlace territorial del Instituto Kroc en Caquetá, 16 de octubre de 2018.

<sup>564</sup> Investigador (Fundación Forjando Futuros) entrevistado por Enlace territorial del Instituto Kroc en Urabá, 31 de mayo de 2018.

<sup>565</sup> Es preocupante, por ejemplo, la tensión que ha generado entre comunidades campesinas y el Pueblo Yukpa de la Serranía del Perijá, algunas órdenes de la sentencia T-713 de 2017 proferida por la Corte Constitucional. Si bien en ésta se reitera el reconocimiento a la consulta previa como derecho fundamental y es parte de la respuesta estatal para dar solución a las afectaciones territoriales a las que históricamente se ha visto sometido este Pueblo, también hay que tener en cuenta que los campesinos que allí habitan son sujeto de especial protección. Instituto Kroc, “Informe trimestral de implementación territorial - Sierra Nevada y Serranía del Perijá” (Documento interno, noviembre de 2018). También en el Guaviare existen conflictos por restitución de tierras y ampliación de resguardos a comunidades JIW y Nukak en este departamento.

<sup>566</sup> Agencia de Renovación de Territorio y Parques Nacionales Naturales de Colombia, (intervención, Diálogo Preparatorio Ambiental, Granada- Meta, 24 de octubre de 2018).

forestal lo que implica restricciones para adelantar acciones para el acceso y uso de la tierra como se estipula en el Acuerdo. Es necesario poner en marcha la implementación del Plan de Zonificación Ambiental de manera participativa como una manera de abordar conflictos sobre la tierra de manera que se identifiquen áreas hoy protegidas que puedan ser objeto de adjudicación e inversión en desarrollo rural, al tiempo que se identifiquen áreas en que se deban redoblar los sistemas de vigilancia y protección contra la deforestación.

Así mismo, aún están por formularse las medidas de relocalización de comunidades (cocaleras o no) que habitan en, o colindan con, los parques nacionales y zonas de reserva forestal tal como lo estipula el Acuerdo, esto con el propósito de tramitar los conflictos entre uso de la tierra y protección ambiental<sup>567</sup>. Sobre esto, es importante construir mecanismos que cuenten con la participación de las comunidades en la búsqueda e implementación de soluciones<sup>568</sup>.

**3. Los procesos de restitución de tierras son lentos y constituyen un riesgo de seguridad para los reclamantes.** La percepción de los reclamantes de tierras consultados por el equipo del Instituto Kroc, es que el proceso de restitución es lento, lo que ha impulsado a organizaciones sociales y las mismas comunidades a organizar sus propias formas de retorno a las tierras. En Urabá, se reporta que en la mayoría de casos donde la tierra es restituida no se cumple con lo estipulado en las sentencias de restitución pues la tierra tiene presencia de cultivos, hay empresas usando el predio, o hay una fuerte presencia de actores armados<sup>569</sup>. Además, las medidas cautelares de la política de restitución de tierras han limitado la inversión en proyectos

<sup>567</sup> Es el caso de las propuestas de *parques con campesinos* de ANZORC y de las zonas de reserva campesina en la subregión de Meta- Guaviare las cuales también tienen iniciativas que le apuntan a preservar lo ambiental de la mano de la vida campesina. Funcionarios (Equipo Técnico, ANZORC Capitulo Meta) entrevistados por enlace territorial del Instituto Kroc de Meta-Guaviare, 23 de agosto de 2018.

<sup>568</sup> Tal es el caso del proceso de las comunidades del Parque de La Paya en el departamento de Putumayo, en donde se han incrementado los cultivos de coca. Funcionarios (Parques Naturales Nacionales) entrevistados por Enlace territorial del Instituto Kroc de Putumayo, 23 de enero de 2019.

<sup>569</sup> Funcionario (Corporación Tierra y Paz) entrevistado por enlace territorial del Instituto Kroc en Antioquia, 26 de junio de 2018; “Unidad de Restitución rechaza hechos violentos que impiden el regreso de los campesinos a sus tierras, en Antioquia y el resto del país”, *Unidad de Restitución de Tierras*, 13 de febrero de 2015,

[https://www.restituciondetierras.gov.co/inicio?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_returnToFullPageURL=%2F&\\_101\\_assetEntryId=391055&\\_101\\_type=content&\\_101\\_urlTitle=unidad-de-restitucion-rechaza-hechos-violentos-que-impiden-el-regreso-de-campesinos-a-sus-tierras-en-antioquia-y-el-resto-del-pais&inheritRedirect=true](https://www.restituciondetierras.gov.co/inicio?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=391055&_101_type=content&_101_urlTitle=unidad-de-restitucion-rechaza-hechos-violentos-que-impiden-el-regreso-de-campesinos-a-sus-tierras-en-antioquia-y-el-resto-del-pais&inheritRedirect=true); “Tierra arrebata y sin retorno”, *Agencia de Prensa Rural*, 25 de abril de 2018, <https://prensarural.org/spip/spip.php?article22998>

productivos en diversos territorios<sup>570</sup>. Los líderes del procesos de restitución son objeto de amenazas y asesinatos por parte de grupos armados ilegales, tal como se ha evidenciado en regiones como Urabá donde la situación de seguridad ha desestimulado a las comunidades a iniciar procesos de reclamación<sup>571</sup>.

**4. La participación de las comunidades y la inclusión de aproximaciones diferenciales de género y étnico son incipientes en los procesos de ordenamiento social del territorio.** Si bien se han creado espacios de participación con las comunidades, la percepción en los territorios es que esta participación aún no es efectiva pues las personas no tienen suficiente información o la misma complejidad de la normativa entorpece un diálogo informado y equilibrado entre comunidades e institucionalidad<sup>572</sup>. Además, se refiere la necesidad de propiciar espacios de diálogo intra e intercultural, que garanticen la armonización de pretensiones de tenencia y uso de las comunidades étnicas y campesinas en territorios que ancestralmente estas han compartido<sup>573</sup>. Es fundamental que el Ministerio de Agricultura, la Mesa Permanente de Concertación y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas pongan en marcha los mecanismos de resolución de conflictos entre grupos étnicos y campesinos<sup>574</sup>.

<sup>570</sup> Como en el caso de Urabá donde la mayoría del territorio está en procesos de restitución de tierras. “A la restitución de tierras le faltan los retos más difíciles”, *Instituto Popular de Capacitación (IPC)*, 28 de agosto de 2018, <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2018/08/28/a-la-restitucion-de-tierras-le-faltan-los-retos-mas-dificiles/>

<sup>571</sup> “Otro líder reclamante de tierras fue asesinado en Urabá”, *Noticias Caracol*, 27 de abril de 2018, <https://noticias.caracoltv.com/medellin/otro-lider-reclamante-de-tierras-fue-asesinado-en-uraba-ie137> Así mismo, ha habido dos intimidaciones a las comisiones judiciales de restitución de tierras, la primera ocurrió el 15 de marzo de 2018 en el corregimiento San José de Mulatos del municipio de Turbo y la segunda tuvo lugar en la vereda El Tomate del municipio de San Pedro de Urabá el 11 de abril de 2018.

<sup>572</sup> Contratista (Agencia Nacional de Tierras), entrevista realizada por enlace territorial del Instituto Kroc de Sierra Nevada y Perijá, 30 de octubre de 2018.

<sup>573</sup> Instituto Kroc, “Informe trimestral de implementación territorial - Sierra Nevada y Serranía del Perijá” (Documento interno, noviembre de 2018).

<sup>574</sup> Así lo dispone el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017.

# Enfoque de Género

## *Análisis cuantitativo*

El seguimiento del Instituto Kroc a la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final, consiste en la codificación del nivel de implementación de compromisos específicos en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres. Este análisis cuantitativo se complementa con análisis cualitativo de las acciones de implementación que permite identificar, por puntos del Acuerdo, los avances, retos y dificultades que presenta la implementación de dicho tema.

En diálogo con grupos de la sociedad civil y otros actores clave que trabajan el tema de género en Colombia, el Instituto Kroc ha identificado 130 compromisos dentro del Acuerdo Final que requieren implementarse con un enfoque de género. Codificar la implementación de este enfoque permite hacer una comparación entre la implementación general del Acuerdo y la implementación de los compromisos que contienen un enfoque de género.

El Gráfico 16 presenta dos barras: la primera muestra los niveles de implementación de las disposiciones con enfoque de género, y la segunda muestra los niveles de implementación de todos los compromisos contenidos en el Acuerdo Final. Como se puede observar, a 30 de noviembre de 2018, no se ha iniciado el 32% de los compromisos en el Acuerdo, el 34% tiene un nivel mínimo de implementación, el 12% ha alcanzado un nivel intermedio de implementación, y el 22% de los compromisos se ha implementado completamente. Por su parte, no se ha iniciado el 46% de los compromisos con enfoque de género, el 38% tiene un nivel mínimo de implementación, el 10% ha alcanzado un nivel intermedio, y el 5% de los compromisos se ha implementado completamente<sup>575</sup>.

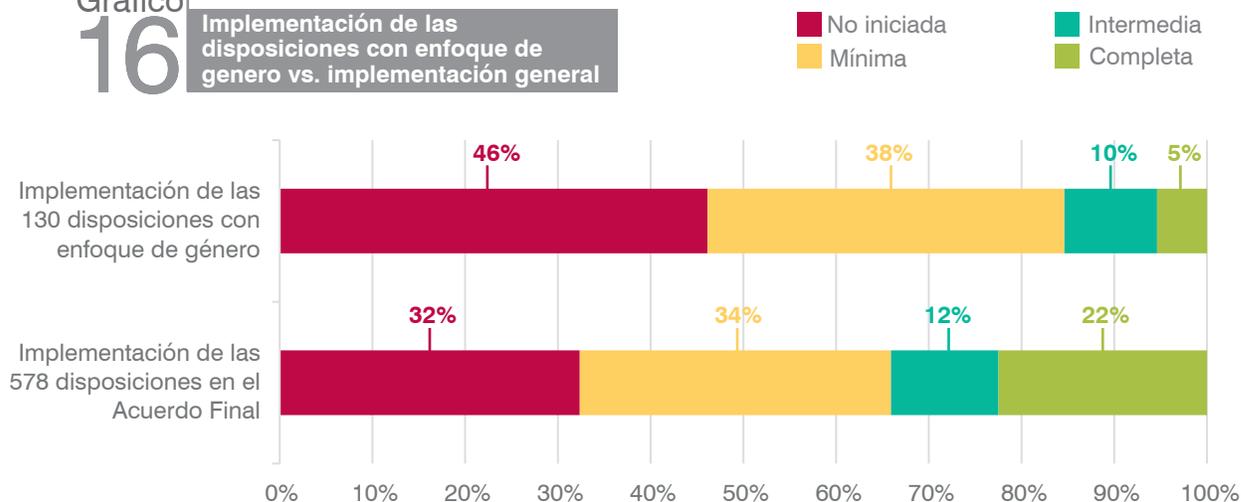
Esta comparación arroja dos hallazgos importantes. Primero, hay un porcentaje más alto de compromisos con un enfoque de género que no se ha iniciado (la diferencia es del 14% comparado con la implementación

<sup>575</sup> Los totales no siempre suman 100% debido a la aproximación de las cifras. Los porcentajes exactos de implementación de los 130 compromisos del Acuerdo Final con un enfoque de género hasta 30 de noviembre 2018 son: 46.15% no iniciada, 38.46% mínima, 10.00% intermedia, y 5.38% completa.

total del Acuerdo). Segundo, hay menos compromisos con enfoque de género que se han completado (la diferencia es del 17% comparado con la implementación total del Acuerdo).

Gráfico  
16

Implementación de las disposiciones con enfoque de género vs. implementación general



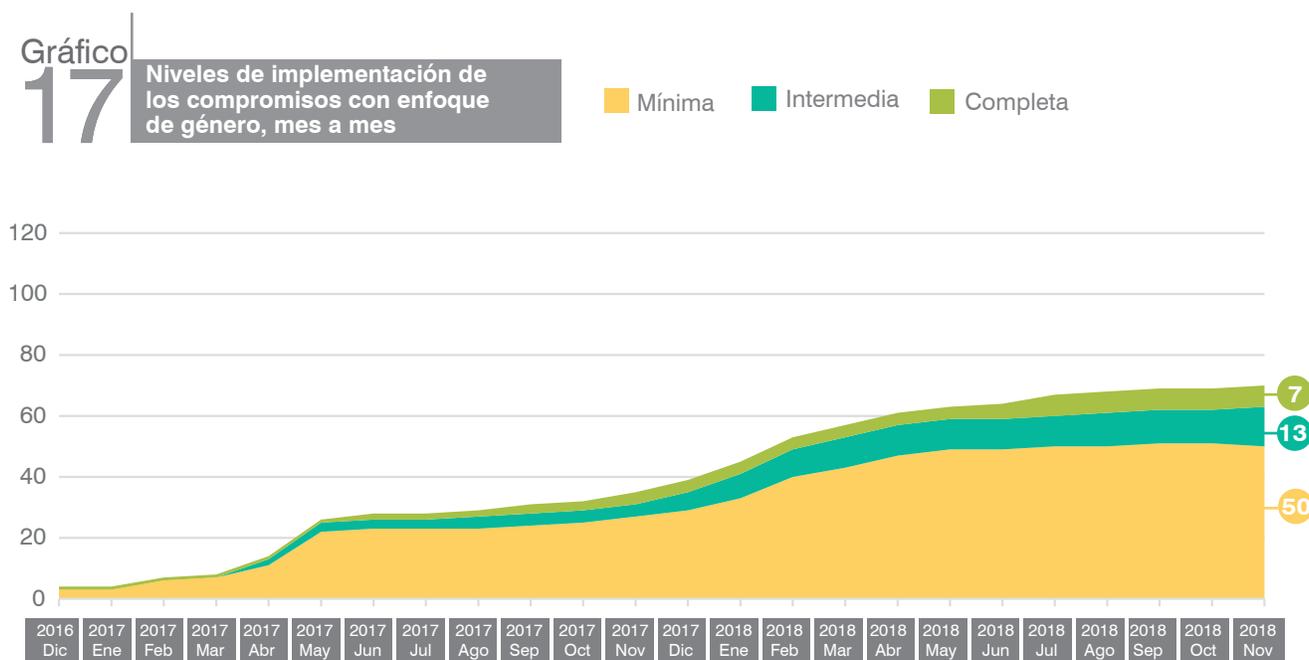
De las 60 disposiciones (46%) con enfoque de género que no se han iniciado, 20 se refieren a disposiciones que sí han iniciado su implementación general, pero no hay evidencia de que su implementación se haya realizado con un enfoque de género, es decir, que se hayan implementado medidas para avanzar la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Por ejemplo, seis de los compromisos dentro del Acuerdo relacionados con la construcción e implementación de diversos planes nacionales registran un nivel mínimo de implementación en general debido a que, hasta el momento, solamente se han aprobado borradores o se han realizados proyectos piloto. Sin embargo, no hay evidencia de que éstos incluyan un enfoque de género, por lo cual su codificación en la implementación con enfoque de género registra niveles de avance más bajos que su codificación en la implementación total.

Por otro lado, hay diez compromisos que se han implementado completamente en el nivel general, pero su implementación con enfoque de género no ha avanzado de igual manera. Un ejemplo son los informes presentados por el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V) sobre el progreso de sus actividades. Aunque el MM&V publicó informes de manera regular, el Acuerdo Final especifica que éstos deben incluir información desagregada por sexo. Algunos de los informes presentaron información desagregada sobre los observadores internacionales, pero, la información desagregada por sexo o con un enfoque de género, acerca de las actividades realizadas o la articulación con organizaciones de mujeres, fue muy poca. La inclusión de datos desagregados por sexo y de información sobre las mujeres que están en proceso de reincorporación es

una forma de mostrar sensibilidad a los derechos de las mujeres y de sus necesidades específicas dentro del proceso de reincorporación.

A pesar de que los niveles de implementación de los compromisos con enfoque de género son más bajos que los de la implementación general, se observan avances positivos. El número de compromisos con enfoque de género que se está implementando ha aumentado en la mayoría de los meses desde que inició el proceso de implementación. Esta tendencia se evidencia en el gráfico presentado más abajo.

El gráfico 17 muestra los niveles de implementación, mes a mes, de los compromisos con un enfoque de género que han sido iniciados. Los compromisos con implementación mínima corresponden al área en amarillo, los compromisos que tienen implementación intermedia corresponden al área aguamarina, y aquellos que se han implementado completamente corresponden al área verde. El área en blanco representa los compromisos cuya implementación no ha sido iniciada. A noviembre 30 de 2018, siete de los compromisos con enfoque de género se han completado, 13 se encuentran en un nivel intermedio de implementación, y 50 en un nivel mínimo.



Al igual que en la implementación general, la mayoría de los avances en los compromisos con enfoque de género se registran en el nivel mínimo de implementación. Esto corresponde a la creación de la infraestructura normativa y de políticas públicas, planes y programas propuestos en el Acuerdo Final. En la mayoría de los casos, los avances relacionados con el enfoque de género se deben a que los programas, planes y normatividad

creados para la implementación del Acuerdo de Paz incluyen en su texto una definición del enfoque de género y/o medidas afirmativas para las mujeres, pero éstas aún no se han implementado. Un ejemplo de lo anterior es el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017 que crea los 16 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En el artículo 2, el objetivo incluye “la promoción de las organizaciones de mujeres rurales” y en el artículo 4 (punto 7) se incluye una definición del enfoque de género, entendido como el reconocimiento “de las necesidades particulares de las mujeres rurales”<sup>576</sup>.

Así, la mayor parte del área de color amarillo representa avances en la inclusión del enfoque de género en documentos borradores, planes, y decretos. Para lograr una implementación completa del enfoque de género, estos planes y diseños de acciones afirmativas deben materializarse en la implementación.

A dos años de iniciado el proceso de implementación se observan ejemplos positivos de compromisos con enfoque de género que han logrado una implementación completa. Este es el caso de la representación de las mujeres en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, específicamente en la selección de los comisionados y comisionadas para la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). El Acuerdo Final afirma que la CEV estará conformada por 11 comisionados y comisionadas, y que “el proceso de postulación de candidatos-as será amplio y pluralista, asegurando que todos los sectores de la sociedad, incluyendo las organizaciones de víctimas, entre otros, puedan postular candidatos”<sup>577</sup>. De los 11 comisionados, 5 son mujeres y 6 son hombres<sup>578</sup>.

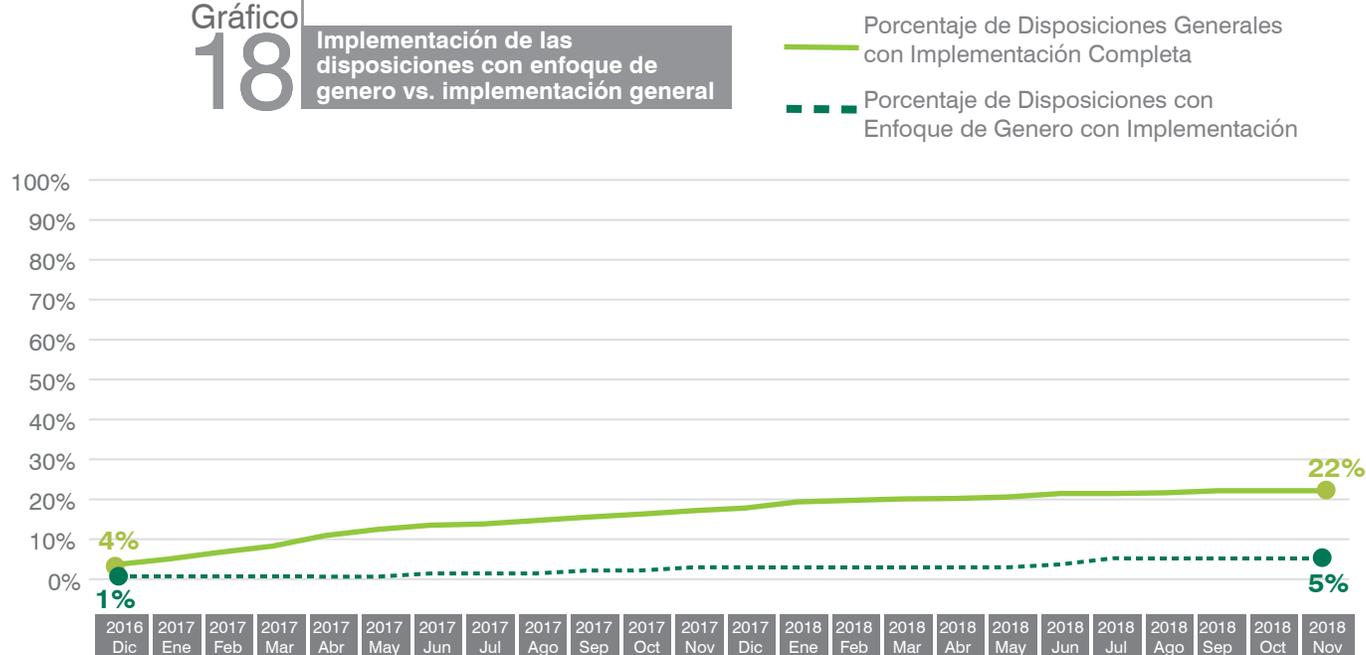
En el gráfico 18, se comparan los porcentajes de disposiciones de todo el Acuerdo que han alcanzado un nivel de implementación completa (de los 578), con el porcentaje de disposiciones con enfoque de género que han alcanzado este nivel. Como se mencionó anteriormente, hay una brecha del 17% entre el porcentaje de disposiciones que se han completado de manera general y aquellas que se han completado con enfoque de género. Se nota con preocupación que la brecha entre el cumplimiento de los compromisos completados en general versus los compromisos con enfoque de género completados se está ampliando a medida que pasa el tiempo.

<sup>576</sup> Decreto 893 de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”, 28 Mayo 2017, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

<sup>577</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 137.

<sup>578</sup> Comité de Escogencia para la selección de los miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, “Lista de seleccionados(as) para la Comisión para el Esclarecimiento de Verdad, la Convivencia y la No Repetición” (Comunicado No 29, 09 de noviembre, 2017).

Gráfico 18 Implementación de las disposiciones con enfoque de género vs. implementación general



## Análisis cualitativo

### Principales avances y retos en la implementación del enfoque de género y los derechos de las mujeres

La implementación del enfoque transversal de género ha mostrado avances significativos en términos de su inclusión en piezas legislativas, así como en el diseño de programas y proyectos para la implementación del Acuerdo Final. No obstante, el reto continúa siendo avanzar en la ejecución y operacionalización de estos compromisos. Es poner en práctica las acciones que permitan cerrar las brechas en los derechos de las mujeres<sup>579</sup>. A la fecha, las prioridades más urgentes en materia de implementación del enfoque de género son: 1) avanzar en la articulación e implementación de las medidas sobre los derechos de las mujeres rurales a través de los PDET y el PNIS, 2) la implementación de las medidas con enfoque de género en el Documento CONPES 3931 “Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP” con el acompañamiento de la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, 3) proveer garantías de seguridad y protección y finalmente, 4) garantizar la centralidad de las víctimas en los espacios de participación y procesos de acompañamiento para las mujeres en cada una de las entidades del SIVJNR

<sup>579</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Report of the Secretary-General on women and peace and security” (S/2018/900, 09 de octubre del 2018).

## PDET y PNIS

Avances normativos con el propósito de garantizar un enfoque de género en la implementación de los compromisos en materia de reforma rural y sustitución de cultivos de uso ilícito se evidencian en el Decreto Ley 902 de 2017 para la Reforma Rural, particularmente en lo que se refiere a los criterios para la asignación de puntos para el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), y en el Decreto 893 de 2017 que crea los PDET y que estipula la necesidad de reconocer las necesidades particulares de las mujeres rurales en los PATR. Así mismo, se han registrado avances en cuanto a la participación de las mujeres y organizaciones de mujeres en los procesos de construcción participativos de los PATR y los PISDA, espacios en los que han logrado niveles de representación importante. En el Chocó, por ejemplo, se estima que la participación de las mujeres en la fase municipal del PDETE fue de 41.05%

Sin embargo, se han presentado varios obstáculos en la participación efectiva de las mujeres, es decir, la posibilidad real de incidencia más allá de la presencia física en estos espacios<sup>580</sup>. Aunque las convocatorias han logrado la representación de las mujeres, no se ha contado con espacios previos de formación y preparación que potencien su participación y conviertan espacios como los PDET y los PNIS en escenarios de construcción en los que las necesidades de las mujeres se vean reflejados en los procesos de planeación y los resultantes planes, proyecto o programas<sup>581</sup>.

En el Chocó, la participación efectiva de las mujeres se evidenció en mayor medida en los momentos en los que se trataron los temas de salud, vivienda, educación rural, derecho a la alimentación, reactivación económica y reconciliación, convivencia y paz, y, en menor medida, en los temas relacionados con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo e infraestructura y temas relacionados con tierras en general. Así mismo, se han observado casos de resistencia a las propuestas de las mujeres por parte de los hombres presentes en estos espacios, así como también la falta de capacitación de la institucionalidad sobre la importancia del enfoque de género y de promover la participación de las mujeres<sup>582</sup>. Un análisis de las iniciativas presentadas en los PATR a noviembre de 2018, evidencia que la inclusión de medidas específicas con enfoque de género varía de región en región. Por ejemplo, en el Chocó, el 22% de las

<sup>580</sup> Instituto Kroc, ONU Mujeres, Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM), Suecia, "Informe Especial del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final" (Bogotá, 2018), [https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030\\_informe\\_ge\\_nero\\_esp\\_final\\_2\\_.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf)

<sup>581</sup> Instancia Especial de Género (Taller, Villavicencio, Meta, 14 de noviembre de 2018).

<sup>582</sup> "Mujeres Enrutadas en la implementación del Acuerdo de Paz; avances y desafíos del enfoque de género en el territorio" (Presentación Informe de Seguimiento, Quibdó, 18 de octubre de 2018).

iniciativas en el PATR incluye un enfoque diferencial de género mientras que, en regiones como el Sur de Córdoba y el Urabá Antioqueño, ese porcentaje es menor a 10%<sup>583</sup>.

En cuanto a los PISDA, adicional a su construcción y a los acuerdos de sustitución, un importante pilar para el éxito de este programa es el despliegue de asistencia técnica, los proyectos productivos y los pagos de asignación familiar. La incertidumbre frente a estos componentes del programa genera incertidumbre e inestabilidad económica, particularmente para las mujeres. Todavía falta mayores avances en la creación de servicios de información para la oferta laboral con énfasis en la vinculación de las mujeres en zonas rurales<sup>584</sup>.

Hacia adelante, es indispensable la articulación de los PATR y el PNIS con los procesos de planeación territorial, asegurando que las medidas con enfoque de género sean incluidas y que esto se vea reflejado en los presupuestos designados.

### Garantías Seguridad

Durante el segundo semestre de 2018, se observaron avances en la inclusión de un enfoque de género en la normatividad para las garantías de seguridad. Sin embargo, se ha hecho evidente que la expedición de medidas normativas constituye un primer paso para garantizar su implementación efectiva. Muestra de esto es el asesinato de lideresas involucradas en la implementación del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito en Putumayo<sup>585</sup>. Es necesario priorizar la implementación de medidas específica para la protección individual y colectiva de mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, líderes LGBTI, indígenas y afrocolombianas, y mujeres y niñas en las comunidades. Así, la implementación del Programa Integral de garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos se convierte en otra gran oportunidad para que las garantías de seguridad se materialicen en la práctica<sup>586</sup>. Es importante asegurar que las entidades con competencia en

<sup>583</sup> Agencia de Renovación del Territorio, “Planes de Acción para la Transformación Regional PATR”, [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr). Los porcentajes son resultado de un análisis preliminar realizado por el equipo del Instituto Kroc con base a los 15 PATR firmados a enero de 2019. Los ejemplos de PATR a los que se hace mención se firmaron antes de noviembre de 2018.

<sup>584</sup> Mesa de Conversaciones, Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 113.

<sup>585</sup> Miembro (Instancia Especial de Género) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 13 de febrero de 2019; Grupo de Trabajo de Género en la Paz (GPAZ) “La Paz Avance con las Mujeres Observación sobre la incorporación del enfoque de género en el acuerdo de Paz” (Bogotá, octubre 2018).

<sup>586</sup> ONU Mujeres “Comunicado: Lanzamiento del Programa integral de garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos”, 14 de junio de 2018, <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/06/comunicado-programa-garantias>

el Programa dispongan de los recursos técnicos, financieros y políticos necesarios para la implementación efectiva del Programa, empezando con la formulación e implementación del plan plurianual de acción del Programa y el desarrollo de capacidades a nivel territorial para la prevención y protección de los derechos de las mujeres.

### Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No-repetición (SIVJRNR)

En el proceso de implementación del Sistema se han registrado avances importantes en materia de representación de las mujeres. El 53% de los magistrados de la JEP son mujeres y más del 20% pertenecen a grupos étnicos. Así mismo, se establecieron grupos de trabajo dentro del Sistema para trabajar el enfoque de género como los grupos de trabajo en la Unidad de Investigación y Acusación, el equipo de violencia sexual en la JEP, o el Grupo de Género de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Todos estos espacios trabajan de manera articulada respondiendo a la integralidad del Sistema. En términos generales, en los últimos dos años se ha evidenciado el compromiso institucional para construir metodologías y conceptos que responden a buscar acciones para avanzar los derechos de las mujeres y la equidad de género<sup>587</sup>.

No obstante, se han identificado retos respecto a la implementación del enfoque de género dentro del Sistema, incluyendo su interseccionalidad con el enfoque étnico y acción sin daño en la participación de las mujeres. En términos de participación y seguridad, hay organizaciones de mujeres, que han manifestado sentir temor por las consecuencias que puede conllevar presentarse frente a la JEP e indican que prefieren acercarse a la Comisión de la Verdad dado el carácter no judicial. Este es el caso de 100 mujeres representantes de organizaciones de los municipios de Cali, Buenaventura, Florida y Pradera que participaron en un proceso de formación y acompañamiento liderado por la Ruta Pacífica de las Mujeres y Unión de Ciudadanas de Colombia con el apoyo de ONU Mujeres<sup>588</sup>.

Las oportunidades para avanzar en la implementación del enfoque de género se encuentran en la asignación presupuestal para la implementación de los indicadores de género que se encuentran en el Plan Marco de Implementación y la inclusión de estos indicadores dentro el Plan Nacional Desarrollo y los Planes de Desarrollo Local. Igualmente es importante abordar el fortalecimiento de los mecanismos para la implementación del enfoque de género, incluyendo la Alta Instancia de

<sup>587</sup> Funcionario (Unidad de Investigación y Acusación de la JEP) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 10 de diciembre del 2018.

<sup>588</sup> Facilitadora (Ruta Pacífica de las Mujeres, seccional Valle) entrevista realizada por enlace territorial del Instituto Kroc, Palmira, 31 de octubre de 2018).

Género del Gobierno, para que impulsen y hagan seguimiento efectivo a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y el Plan Marco de Implementación<sup>589</sup>. Finalmente, existe una oportunidad para avanzar en los derechos de las mujeres asegurando medidas para la participación política de las mujeres (rurales, afrocolombianas e indígenas) en el marco de las elecciones locales de 2019.

---

<sup>589</sup> Decreto 1418 de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno”, 3 de agosto de 2018.

# Enfoque Étnico

## *Análisis cuantitativo*

**E**l Instituto Kroc, junto con la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE), ha desarrollado una metodología que permite hacer seguimiento al enfoque transversal étnico a través de la codificación cuantitativa de 80 compromisos en el Acuerdo Final que se deben implementar con un enfoque étnico<sup>590</sup>. La codificación de la implementación de este enfoque permite hacer una comparación entre la implementación general de los 578 compromisos en el Acuerdo, y la implementación de los compromisos con un enfoque étnico. Esta comparación se presenta en la siguiente gráfica.

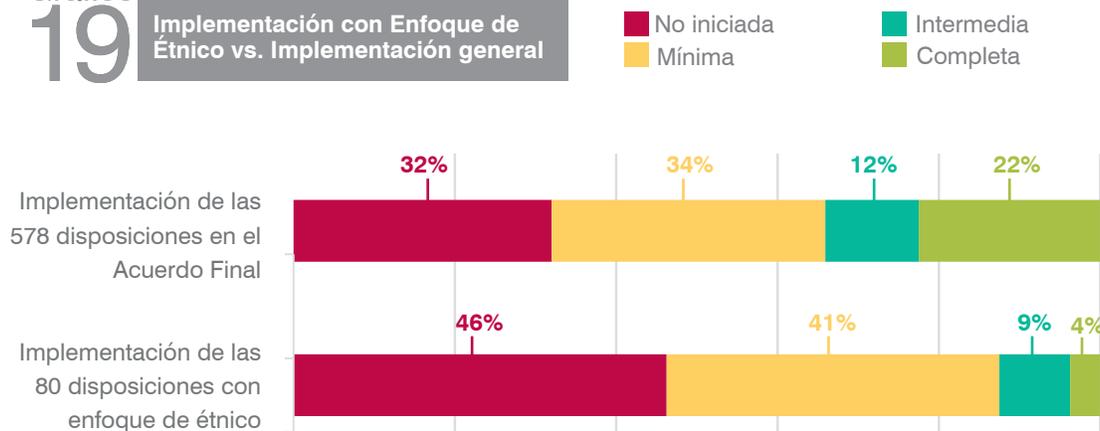
El Gráfico 19 contiene dos barras: la primera barra muestra los niveles de implementación de todos los compromisos en el Acuerdo Final, y la segunda barra muestra los niveles de implementación de las disposiciones con enfoque étnico. En la primera barra se puede observar que, al 30 de noviembre de 2018, no se ha iniciado el 32% de los compromisos en el Acuerdo, el 34% tiene un nivel mínimo de implementación, el 12% ha alcanzado un nivel intermedio de implementación, y el 22% de los compromisos se han implementado completamente. En la segunda barra se puede observar que, al 30 de noviembre de 2018, no se ha iniciado el 46% de los compromisos con enfoque étnico, el 41% están mínimamente implementados, el 9% ha alcanzado un nivel intermedio de implementación, y el 4% de los compromisos se han implementado completamente<sup>591</sup>. Esta comparación evidencia que, en comparación con la implementación general del Acuerdo, hay un mayor porcentaje de compromisos con un enfoque étnico que no se han iniciado (una diferencia de 14%). Igualmente, hay menos compromisos con enfoque de étnico que se han implementado completamente (una diferencia de 18%).

<sup>590</sup> La metodología desarrollada identifica un total de 333 compromisos que deben ser implementados con un enfoque étnico para cumplir con lo acordado en el Capítulo Étnico y el principio de no regresividad allí contemplado. No obstante, el Instituto Kroc hace seguimiento cuantitativo a 80 compromisos que, de manera explícita en su texto, indican que requieren del enfoque étnico para su implementación. La información recopilada para el seguimiento a la implementación de los 253 compromisos restantes, se utiliza como insumo y complementa el análisis sobre el nivel de implementación del enfoque étnico.

<sup>591</sup> En el proceso de codificación/evaluación del nivel de implementación de cada uno de los 80 compromisos, se tienen en cuenta las siguientes características: consultas previas, medidas preferenciales o diferenciales para pueblos étnicos, representación étnica, y participación en el diseño e implementación de planes y programas, progresividad en los derechos territoriales y fortalecimiento de, y articulación con, los sistemas de protección y justicia propios de las comunidades.

Gráfico  
19

## Implementación con Enfoque de Étnico vs. Implementación general



Esta brecha o retraso en la implementación de los compromisos con un enfoque étnico, en comparación con la implementación general, se hace evidente, por ejemplo, en los compromisos que incluyen medidas de seguridad. El Acuerdo Final estipula que el Gobierno Nacional establecerá un nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), basado en “los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos,” y debe adoptar un enfoque diferencial<sup>592</sup>. Con la expedición del Decreto 895 del 29 de mayo de 2017, que crea y define la estructura del SISEP, se avanza en la implementación del compromiso que busca crear dicho Sistema. Sin embargo, el decreto no desarrolla la protección con enfoque étnico más allá de lo ya enunciado en el Acuerdo<sup>593</sup> y por tanto, su nivel de implementación, en términos de enfoque étnico, se mantiene como un compromiso no iniciado.

En el gráfico 20, se ilustra el avance en la implementación de los compromisos con enfoque étnico hasta el 30 de noviembre de 2018 distribuido por cada punto del Acuerdo<sup>594</sup>. Para cada punto, se puede observar el porcentaje de compromisos que se encuentran en el nivel “No iniciada” (rojo), “Mínima” (amarillo), “Intermedia” (aguamarina), y “Completa” (verde), desde una perspectiva del enfoque étnico.

<sup>592</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 39.

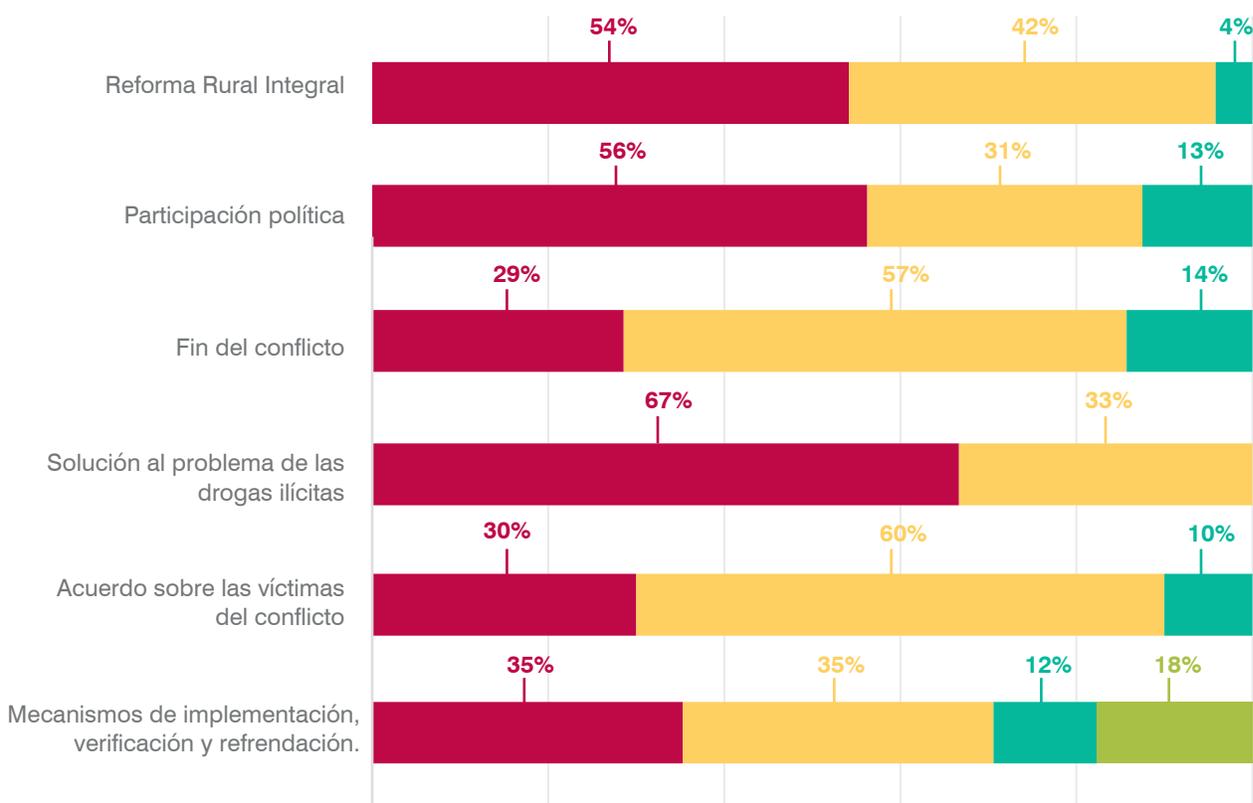
<sup>593</sup> “Las medidas con ocasión de este decreto tendrán un enfoque territorial y de género. El Gobierno Nacional reglamentará la materia con el fin de dar cumplimiento a la implementación del enfoque étnico en el sistema integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Para ello, consultará la reglamentación correspondiente con los grupos étnicos por medio de los procedimientos e instancias existentes”. Decreto Ley Número 895 de 2017, “Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”, 29 de mayo, 2017, 6.

<sup>594</sup> La distribución de los 80 compromisos que requieren un enfoque étnico son: Punto 1, 24; Punto 2, 16; Punto 3, 7; Punto 4, 6; Punto 5, 10; Punto 6, 17.

Gráfico  
20

Nivel de implementación de las 80 disposiciones étnicas, por punto del Acuerdo

■ No iniciada ■ Intermedia  
■ Mínima ■ Completa



En el punto uno, por ejemplo, el Instituto Kroc hace seguimiento cuantitativo a 24 compromisos con enfoque étnico. Cincuenta y cuatro por ciento de esos compromisos no se ha implementado con enfoque étnico.

Hay varios compromisos en los que se observa algún nivel de implementación general, principalmente a nivel normativo o en la elaboración de los Planes Nacionales. Sin embargo, para algunos de esos compromisos no hay evidencia de una participación efectiva por parte de los pueblos étnicos. En el caso de algunos Planes Nacionales que ya cuenta con proyectos piloto, no hay información desagregada sobre la participación o representación de grupos étnicos que permita evidenciar la materialización de las medidas afirmativas contempladas en los compromisos.

Cuarenta y cuatro por ciento (42%) de los compromisos del punto 1 se encuentra en un nivel mínimo de implementación en lo que se refiere al enfoque étnico, y cuatro por ciento (4%) está en un nivel de

implementación intermedia. Este nivel intermedio de implementación con enfoque étnico refleja la elaboración de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales han sido desarrollados con un alto nivel de participación por parte de las comunidades étnicas<sup>595</sup>. La efectividad de esta participación se evidencia por la inclusión de entre 15 y 35 por ciento del total de medidas específicas para las comunidades étnicas en los PATR, reconociendo las prácticas ancestrales y el derecho preferencial a bienes y servicios públicos para el cierre de las brechas históricas<sup>596</sup>.

Por su parte, un ejemplo de avance en la implementación con enfoque étnico en el punto 2 está relacionado con la promoción de la participación electoral. El 13% de los compromisos étnicos en este punto, se encuentran en un nivel de implementación intermedio. El Acuerdo Final estipula la promoción de un ejercicio ampliamente participativo de diagnóstico de los obstáculos que enfrentan poblaciones vulnerables en el ejercicio del derecho al voto, y adoptar medidas correspondientes<sup>597</sup>. En junio de 2018, se publicó el diagnóstico final que identifica las barreras por grupo, incluyendo los pueblos indígenas y afrocolombianos. Así mismo, se reportó que en las mesas de trabajo consultivo, la participación de indígenas representó un 9%, y de afrocolombianos un 23%<sup>598</sup>.

El punto 6 evidencia el mayor nivel de avance en términos de implementación de un enfoque étnico con un 18% de los compromisos de este tipo completados. Un ejemplo de esto es el compromiso según el cual la CSIVI debe aprobar un Plan Marco para la Implementación (PMI) de los Acuerdos. El Acuerdo Final dice que el PMI debe impulsar

<sup>595</sup> Según cifras oficiales de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), participaron 305 Consejos Comunitarios y 452 Resguardos Indígenas en la fase veredal. Agencia de Renovación del Territorio (ART), “Ruta PDET” (Especial multimedia, 2017), [http://www.renovacionterritoio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/ruta.html](http://www.renovacionterritoio.gov.co/especiales/especial_PDET/ruta.html)

<sup>596</sup> Estas cifras se basan en el conteo de iniciativas de los 15 PATR aprobados hasta el 14 de febrero 2019. No incluye el PATR de Pacífico Medio. La cifra menor hace referencia de la estadística oficial de la ART y lo que la agencia llama iniciativas propias étnicas a nivel sub-regional (Agencia de Renovación del Territorio (ART), “Ficha de seguimiento nacional”, Subdirección de Seguimiento y Evaluación, 14 de febrero, 2019). La cifra mayor hace referencia al conteo de iniciativas que ha hechos el Instituto Kroc, incluyendo todas las iniciativas que, en su descripción, mencionan las palabras: enfoque diferencial, étnico, afro, ancestral, usos y costumbres, pueblos indígenas, rom, comunidades negras, e intercultural. Se puede acceder a las versiones finales de los PATR suscritos acá: Agencia de Renovación del Territorio (ART), “Documentos Corporativos: Planes de Acción Para la Transformación Regional PATR”, Agencia de Renovación del Territorio (ART), última actualización 11 de febrero, 2019, [http://www.renovacionterritoio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](http://www.renovacionterritoio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

<sup>597</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 51.

<sup>598</sup> Vale la pena mencionar que el diagnóstico no incluyó un análisis de las barreras en el ejercicio del derecho al voto que enfrenta el pueblo Rrom. Ministerio del Interior, “Profundizar la inclusión Electoral: Diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto” (Bogotá, 2018), 6.

políticas públicas que tengan en cuenta las particularidades de los pueblos étnicos, y debe incluir indicadores que “permitan identificar el avance de la implementación al respecto”<sup>599</sup>. El PMI incluye un capítulo “para la transversalización del enfoque para pueblos y comunidades étnicas en la implementación del Acuerdo Final”<sup>600</sup> y 97 indicadores acordados con enfoque para pueblos y comunidades étnicas<sup>601</sup>. El PMI fue aprobado por la CSIVI aun con unas salvedades de la IEANPE y las bases para la Plan Nacional de Desarrollo contempla la articulación de estas dos herramientas de planeación de la política pública<sup>602</sup>. También se concertó con los tres pueblos originando indicadores específicos para el cumplimiento del principio del acceso progresivo de los derechos especiales colectivos, incluyendo lo acordado en el PMI con énfasis en los indicadores especiales para las mujeres étnicas<sup>603</sup>. No obstante, las preocupaciones sobre garantías para el cumplimiento de lo acordado en los PATR y el PMI, se repiten en las discusiones sobre el PND<sup>604</sup>. Es clave que los protocolos de la consulta previa sean debidamente incluidos en la propuesta del decreto del PND y que el manejo presupuestal sea lo suficiente transparente para permitir veeduría ciudadana del proceso y la construcción de confianza.

El Capítulo Étnico abarca una gran cantidad de compromisos con los pueblos étnicos necesarios para implementar todo el Acuerdo con un enfoque étnico. A noviembre de 2018, los compromisos en el Capítulo Étnico aún tienen niveles bajos de implementación lo cual ha erosionado mucho la confianza en el proceso de paz.

### Análisis cualitativo

El seguimiento cuantitativo evidencia una brecha entre la implementación con y sin enfoque étnico, brecha que se hace más evidente a nivel territorial. Esto se debe a que los primeros dos años de implementación, los principales avances en la implementación del enfoque transversal étnico se registran a nivel nacional, como por ejemplo en ajustes normativos y administrativos o la representación de las comunidades

<sup>599</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 197.

<sup>600</sup> Gobierno de Colombia, “Plan Marco de Implementación, Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera” (Bogotá, 2018), 163.

<sup>601</sup> *Ibid.*, 271- 292.

<sup>602</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, (Bogotá, 2018), 1152 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>

<sup>603</sup> *Ibid.*, 749.

<sup>604</sup> Comisión Étnica para la paz y la defensa de los derechos territoriales, “Declaración III” (Declaración, Bogotá, 26 de febrero de 2019).

étnicas en el SIVJRNR. Este tipo de avances no necesariamente reflejan cambios prácticos a nivel territorial.

A la fecha, los compromisos pendientes más urgentes por implementar son las garantías de seguridad y protección incluyendo las medidas para el fortalecimiento de los sistemas propios de protección, garantías para el funcionamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), reestablecer el respeto por la consulta previa y garantizar la no regresividad de los derechos territoriales. También es necesario incrementar los esfuerzos para una amplia difusión y comunicación de los contenidos del Acuerdo Final y del Capítulo Étnico.

Velar por la implementación efectiva del enfoque étnico no es solamente cuestión de cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y los principios rectores para la implementación, es fundamental para prevenir nuevos ciclos de violencia relacionados con los conflictos interétnicos, y para proteger y conservar el pluralismo étnico y cultural del Estado colombiano.

### Garantías de Seguridad

El Instituto Kroc expresa gran preocupación por la falta de garantías para la seguridad y protección de las comunidades étnicas y el mínimo avance en la implementación de las medidas contempladas para garantizar la incorporación del enfoque transversal étnico en todos los mecanismos del Acuerdo para cumplir con el derecho a la no repetición. En lo que se refiere a la situación de seguridad de las comunidades étnicas, la falta de garantías de protección es particularmente grave en Cauca, Nariño y Chocó.

El Capítulo Étnico contempla el fortalecimiento de las medidas de protección propia de las comunidades, por un lado, y la articulación de estos sistemas con la política nacional de protección. También requiere del reconocimiento de una afectación diferencial y desproporcional que amerita medidas afirmativas dentro de los programas nacionales y las estrategias militares. Es urgente avanzar en la implementación de estas medidas que buscan garantizar el derecho a la vida y la conservación cultural. La sobre-representación de miembros de las comunidades étnicas entre las víctimas de asesinatos, amenazas y desplazamientos forzado está bien documentado<sup>605</sup>. Sin embargo, con la excepción de algunas iniciativas sueltas, como por ejemplo la construcción de una estrategia de comunicación con los pueblos étnicos en su propia lengua en el marco del Despliegue Preventivo de Seguridad o la información desagregada del

<sup>605</sup> Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales, “Primer Informe de cumplimiento del Capítulo Étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP” (diciembre de 2018).

Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, hay vacíos grandes en el cumplimiento de lo acordado. Una situación precaria en materia de seguridad tiene un impacto negativo en la implementación de todo el Acuerdo y en lo que se refiere a la implementación de los compromisos del Capítulo Étnico, ha tenido un impacto negativo en los procesos de desminado humanitario y restitución de tierras en las zonas priorizadas en el Capítulo<sup>606</sup>.

### Participación

El Capítulo Étnico establece varias medidas que buscan garantizar la participación efectiva de las comunidades étnicas y la representación de sus líderes y lideresas en las instancias de toma de decisión en el proceso de implementación. El PDET es el mecanismo principal para articular los distintos programas, planes, y políticas públicas para la paz en el país. Por lo tanto, la participación de la población étnica en este proceso es particularmente importante. Si bien hubo retrasos y obstáculos en el proceso de implementación de los PDET, particularmente en la formulación de la ruta especial de consulta, la evaluación de la participación de los pueblos étnicos en el diseño e implementación de los PDET y en la formulación de los PATR es positiva. El diálogo establecido entre la IEANPE y la ART, incluyendo las reuniones de seguimiento y los ajustes a la ruta, fue clave para resolver de forma constructiva las tensiones identificadas y permitió un proceso dinámico y flexible ante las particularidades territoriales<sup>607</sup>.

El aumento de participación de personas indígenas, afrocolombianas o Rrom a lo largo del proceso también indica que se tomaron medidas para subsanar las críticas que surgieron en este sentido durante la fase veredal<sup>608</sup>. La ART estima que 52.360 personas indígenas, afrocolombianas o Rrom, participaron a lo largo del proceso<sup>609</sup>. No obstante, el aumento en la representación étnica se contrasta con la disminución gradual de la tasa de iniciativas étnicas incluidas en los documentos finales de cada fase. Mientras la fase veredal concluyó con 31% de iniciativas étnicas, los PATR incorporan un poco menos de la mitad de eso (14.7%)<sup>610</sup>. Varios actores también resaltan que la falta

<sup>606</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 208

<sup>607</sup> Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos/Agencia de Renovación del Territorio (ART), “Acuerdo IEANPE-ART”, (Acta, Bogotá, 6 de marzo de 2018).

<sup>608</sup> Las fichas oficiales de la ART de los 15 PATR aprobados hasta el 14 de febrero del 2019, indica que la participación en las tres fases del PDET (veredal, municipal y subregional) es de 10, 23 y 26 por ciento respectivamente. Agencia de Renovación del Territorio (ART), Subdirección de Seguimiento y Evaluación, “Fichas de seguimiento subregionales”, 14 de febrero de 2019.

<sup>609</sup> *Ibíd.*

<sup>610</sup> *Ibíd.*

de herramientas metodológicas y pedagógicas con enfoque étnico, así como la ausencia de soluciones logísticas diferenciales, afectó de forma negativa la calidad de la participación<sup>611</sup>. No obstante, la revisión de cada una de las iniciativas revela que 35% de las iniciativas atiende los intereses de las comunidades étnicas<sup>612</sup> lo que evidencia un avance substancial en la incorporación de medidas afirmativas en los PATR. Es importante honrar la confianza y las expectativas creadas con la elaboración de estos planes y programas para evitar una acción con daño<sup>613</sup> y, en este sentido, garantizar la implementación efectiva de estos planes incluyendo garantías presupuestales y con participación de las comunidades étnicas, especialmente en el seguimiento y evaluación.

No obstante la experiencia positiva inicial en el proceso con los PDET, en términos generales, la falta de información transparente y accesible sobre la implementación ha afectado la participación de las comunidades étnicas en el proceso de implementación<sup>614</sup>. Una reflexión reiterada en entrevistas con actores clave es la falta de preparación previa de los participantes para garantizar una participación efectiva<sup>615</sup>. Es particularmente importante incrementar los esfuerzos para la difusión y comunicación de los contenidos del Acuerdo Final y el Capítulo Étnico, tanto entre la sociedad civil como dentro de la institucionalidad estatal. Aunque hay avances significativos en las estructuras institucionales para la participación, una implementación efectiva también requiere capacidad institucional suficiente para cumplir con los derechos especiales colectivos. Esto

<sup>611</sup> Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales, “Primer Informe de cumplimiento del Capítulo Étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP” (diciembre de 2018), 36; Contraloría General de la República (CGR), “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 1 de enero 2017 a 30 de marzo de 2018” (Bogotá, agosto de 2018), <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Segundo+informe+al+Congreso+sobre+la+ejecución+de+los+recursos+y+cumplimiento+de+las+metas+del+componente+para+la+paz+del+Plan+Plurianual+de+Inversiones+1+de+enero+de+2017+a+30+de+marzo+de+2018.pdf/6af3e981-05e3-44b0-8d3d-c334edbc60c6>

<sup>612</sup> En su descripción, mencionan las palabras: enfoque diferencial, étnico, afro, ancestral, usos y costumbres, pueblos indígenas, comunidades negras, intercultural.

<sup>613</sup> Ver sección sobre PDET/PATR para más detalles.

<sup>614</sup> Contraloría General de la República (CGR), “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 1 de enero 2017 a 30 de marzo de 2018” (Bogotá, agosto de 2018), <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Segundo+informe+al+Congreso+sobre+la+ejecución+de+los+recursos+y+cumplimiento+de+las+metas+del+componente+para+la+paz+del+Plan+Plurianual+de+Inversiones+1+de+enero+de+2017+a+30+de+marzo+de+2018.pdf/6af3e981-05e3-44b0-8d3d-c334edbc60c6>

<sup>615</sup> Por ejemplo, durante la Primera audiencia étnica nacional de la Procuraduría el 20 de diciembre, 2017. Luis Fernando Arias, “Balance general” (Intervención, Primera audiencia étnica nacional de la procuraduría, Procuraduría de la Nación, Bogotá, 20 de diciembre, 2017); Víctor Vidal, “Balance general” (Intervención, Primera audiencia étnica nacional de la procuraduría, Procuraduría de la Nación, Bogotá, 20 de diciembre, 2017).

requiere un proceso integral, incluyendo las políticas de talento humano y contratación, capacitaciones internas y trabajo de cultura institucional para contrarrestar las estructuras excluyentes y discriminatorias engranadas en el aparato Estatal.

Así mismo, es indispensable fortalecer instancias y espacios de participación étnicos contemplados en el Acuerdo, como lo es la IEANPE que actualmente no cuenta con las condiciones necesarias para su funcionamiento<sup>616</sup>. Esta Instancia se ha reunido de forma esporádica durante los primeros dos años de implementación y no ha contado con un presupuesto autónomo y un plan de trabajo financiado, lo que impide que juegue el papel clave contemplado en el Acuerdo. El mandato incluye hacer seguimiento programático y financiero a la implementación del Capítulo Étnico y dar insumos y hacer recomendaciones a la CSIVI sobre cómo interpretar e implementar el enfoque étnico a lo largo de todo el Acuerdo. Aunque el diálogo entre la IEANPE ampliada y el Gobierno sobre la inclusión de indicadores étnicos en el PMI constituye un avance importante, en la medida en que lo allí acordado no cuente con implementación efectiva, existe el riesgo que las expectativas creadas aumenten la tensión con las comunidades étnicas.

### Normatividad

El derecho a la vida y a la conservación cultural es inseparable de los derechos territoriales y la consulta previa. En el marco de la reforma de la Ley 160 del 1994 (Ley de Tierras), diferentes organizaciones representantes de las comunidades étnicas, incluyendo los espacios de consulta previa<sup>617</sup>, plataformas regionales e internacionales<sup>618</sup>, y la IEANPE<sup>619</sup>, han alertado sobre la regresividad en el derecho a la consulta

<sup>616</sup> Según el Comunicado Conjunto no. 13, 15 de marzo de 2017, tiene función de consultora, representante e interlocutora de primer orden ante la CSIVI, “en todos los aspectos relacionados con la interpretación, implementación y seguimiento del Acuerdo Final, desde la perspectiva étnica, especialmente lo contenido en el capítulo étnico”. Ver también el análisis del punto 6 para más detalles sobre esto.

<sup>617</sup> Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas- (MPC), “Gobierno Nacional vulnera el derecho a la consulta previa, libre e informada de los Pueblos Indígenas”, 25 de junio de 2018, <https://mpcindigena.org/index.php/2014-01-09-07-38-36/actualidad-mpc-indigena/637-gobierno-nacional-vulnera-el-derecho-a-la-consulta-previa-libre-e-informada-de-los-pueblos-indigenas>

<sup>618</sup> Secretaria Operativa CDDHPI, Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” – CAJAR, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES et al., “Informe sobre la situación actual de vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en contra de los pueblos indígenas en Colombia en el contexto del acuerdo de paz” (Bogotá, 10 de mayo de 2018), <https://comisionddhpi.com/wp-content/uploads/2018/05/Informe-PUBLICO-Audiencia-CIDH-mayo10.pdf>

<sup>619</sup> La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), “Pronunciamento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos”, *Organización Nacional Indígena de Colombia*, 2 de agosto, 2018, <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2491-pronunciamento-de-la-instancia-especial-de-alto-nivel-con-pueblos-etnicos>

previa y los derechos territoriales. La Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas afirmó que la propuesta va en contra del espíritu del Acuerdo Final y no contempla en absoluto el derecho de los pueblos indígenas. Alertó que la propuesta puede violar el derecho a la no regresividad (particularmente lo establecido en el Decreto 233 de 2014) y puede servir como una herramienta de despojo de los pueblos ancestrales<sup>620</sup>. El proceso de consulta previa de esta norma fue suspendido debido a la acusación de la violación del debido proceso, y se radicó una tutela ante el Tribunal de Bogotá, el 1 de octubre de 2018<sup>621</sup>. Esto se suma a otras alertas sobre la regresividad en este derecho, particularmente durante los procedimientos legislativos extraordinarios<sup>622</sup>.

Otros compromisos en los que no se observan avances son el derecho a la objeción cultural, que requiere un desarrollo conceptual y normativo incluso para poder dar el debido seguimiento; las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se encuentran trabadas en el Congreso; y el PNIS requiere un decreto especial para la sustitución en territorios colectivos cuyos desarrollos se han limitado a conversaciones no oficiales.

### Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)

Un avance significativo que se ha dado es la creación de mecanismos para la articulación y coordinación entre el SIVJRNR y la justicia propia, tal como se contempla en el Capítulo Étnico. Tanto los decretos como los reglamentos internos del Sistema incorporan la perspectiva étnica y cultural y, hasta la fecha, se ha respetado y garantizado el derecho a la participación y consulta en la definición de estos mecanismos que buscan, entre otras cosas, reconocer la victimización diferencial e incorporar medidas afirmativas. Aunque el Sistema apenas está iniciando funciones, es notable el alto nivel de representación étnica en las nuevas instancias creadas para el mismo, así como la priorización de tres casos con carácter étnico en la JEP que hacen alusión a la victimización diferencial y desproporcional de las comunidades étnicas. Esto muestra que la representación y reconocimiento a nivel normativo pueden tener impactos tangibles para las víctimas.

No obstante, aún está pendiente el programa especial de armonización

<sup>620</sup> Procuraduría General de la Nación, “Alertas sobre la reforma de la ley 160/94” (Mesa Permanente de Concertación, Hotel Inter Bogotá, Bogotá, 13 de marzo 2018).

<sup>621</sup> “Pueblos indígenas radicarón tutela para defender la consulta previa” *El Espectador*, 1 de octubre de 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/pueblos-indigenas-radicaron-tutela-para-defender-la-consulta-previa-articulo-815515>

<sup>622</sup> Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales, “Primer Informe de cumplimiento del Capítulo Étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP” (diciembre de 2018).

para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos y la estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto. Estas medidas deben ser entendidas en relación con la integralidad del SIVJRNR, su articulación con la Justicia Propia, y la satisfacción de los derechos de las víctimas, independientemente de la etnicidad. Es urgente lograr avances en el programa especial de armonización para la reincorporación para asegurar el enfoque diferencial en los planes reparadores y restaurativos de la JEP; la Contraloría General de la Nación evalúa que no hay avances significativos en los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), de los cuales 60% corresponde a sujetos de comunidades étnicas<sup>623</sup>.

---

<sup>623</sup> Contraloría General de la Republica (CGR), “Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones - 1 de enero 2017 a 30 de marzo de 2018”, (Bogotá, agosto 2018).

# Conclusión

Todos los acuerdos de paz enfrentan retos similares y la implementación de los compromisos que acordados, tras años de negociación, debe poder adaptarse proactivamente a las nuevas condiciones y retos que surgen en el camino. Algunos de estos retos constituyen a la vez oportunidades para incrementar la legitimidad y consenso alrededor del Acuerdo Final y el proceso de paz. Otros retos constituyen dificultades, presiones y circunstancias no previstas que entorpecen la implementación y, por tanto, deben ser resueltos a través de nuevos instrumentos y estrategias. El análisis comparativo sobre la implementación de otros acuerdos comprensivos de paz alrededor del mundo muestra que, mayores niveles de implementación tienen una correlación positiva con el mejoramiento de los indicadores de bienestar social e inversión pública y privada, y mayores posibilidades de una paz estable. No obstante, la experiencia comparada también muestra que la implementación no es un proceso fácil y que es necesario persistir y navegar las complejidades que surgen en el camino.

Cuando surgen obstáculos, el dilema no es una decisión binaria entre implementar o no el Acuerdo. Por el contrario, las partes debe estar abiertas a la posibilidad de ajustes y negociación. Es importante respetar el texto y el espíritu del acuerdo inicial y comprometerse a implementar los compromisos que allí se estipulan. A la vez, es importante estar dispuestos a nuevas oportunidades para llegar a nuevos acuerdos que incrementen el consenso sobre las reformas que se deben alcanzar para mantener y aprovechar el poder transformativo de la paz.

Un ejemplo de esto es el nuevo marco conceptual y político del Gobierno que se enfoca en la equidad, el emprendimiento, la estabilización y la legalidad y que se ve reflejado en documentos de política pública como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y la política “Paz con Legalidad” que presenta la estrategia del nuevo gobierno en materia de implementación. El énfasis en estabilización, legalidad y desarrollo no utiliza el lenguaje propio del Acuerdo de Paz, pero es compatible con muchos de los compromisos que se encuentran en el mismo. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 es una prioridad en materia de política pública en los próximos cuatro años y esto no debería ser visto como una desviación de las prioridades del Acuerdo. Al contrario, la implementación

del Acuerdo Final puede verse como una estrategia clave para que el Gobierno alcance muchas de las prioridades que se ha planteado en materia de desarrollo, dando paso a los beneficios que trae la paz para todos los colombianos. Construir sobre lo construido genera una oportunidad única para que el Gobierno puede mostrar resultados rápidos que benefician a personas concretas.

El análisis que se presenta en este Tercer Informe, revela que el proceso de paz ha sido resiliente superando, con agilidad, dificultades, tensiones y crisis a lo largo de estos primeros dos años de implementación. Ninguno de los obstáculos que se han presentado hasta el momento, han desacelerado significativamente o revertido la trayectoria de la implementación o el compromiso de las partes. Esta resiliencia se evidencia con el continuo deseo tanto del Gobierno como de la FARC, por resolver los problemas de la implementación. Así mismo se evidencian en el liderazgo de las comunidades en los territorios más afectados por el conflicto armado, y los exintegrantes de las FARC-EP, para asumir responsabilidad por la construcción de la paz.

Sin embargo, la resiliencia del proceso se ve amenazada por el deterioro de las condiciones de seguridad en algunas regiones del país. Prevenir el asesinato de líderes sociales y defensores y defensoras de derechos humanos es una prioridad crítica. Estos crímenes tienen un efecto corrosivo en los territorios y erosionan la confianza en el Gobierno. Cada asesinato aumenta la incertidumbre de la ciudadanía sobre las posibilidades de alcanzar una paz sostenible. Estos crímenes también dificultan la implementación de compromisos del Acuerdo que tienen un enfoque territorial poniendo en riesgo la calidad de la paz que se ha logrado hasta el momento. Para afrontar estas amenazas, el Estado debe coordinar y fortalecer la implementación de todas las medidas de seguridad y protección, especialmente a nivel local.

Las dimensiones territoriales del proceso son necesarias para alcanzar la promesa de la paz y para comenzar, de manera concreta, a transformar y mejorar la calidad de vida de los colombianos. Una implementación integral y efectiva en los territorios incrementa la legitimidad del Estado por parte de las comunidades más marginalizadas que habitan estas regiones. Una mayor legitimidad también se puede lograr si el Estado fortalece su rol como autoridad en contra de actores ilegales a la vez que protege y promueve los derechos humanos. El objetivo principal es crear las condiciones para que los ciudadanos reconozcan al Estado como la única autoridad legítima en el territorio nacional. Para incrementar su legitimidad, el Estado debe proveer bienes y servicios públicos de manera efectiva y equitativa, y debe garantizar a los ciudadanos el derecho democrático a la participación.

Otra prioridad fundamental es cumplir con el compromiso del Estado con las familias que de manera voluntaria han decidido sustituir cultivos de uso ilícito. Si no se implementa este compromiso, se genera una percepción negativa a nivel territorial que mina la legitimidad del Estado, abriéndole el camino a actores ilegales para que continúen ejerciendo autoridad y generando inseguridad. Es necesario más apoyo para el proceso de sustitución voluntaria y la lucha integral contra el narcotráfico como se estipula en el Acuerdo Final.

Avanzar en la reincorporación socio-económica de los exintegrantes de las FARC-EP es un elemento base para la estabilidad del proceso de paz. Retrasos en este proceso de largo plazo pueden generar frustración y desconfianza en los excombatientes. Asignar suficientes recursos para la implementación efectiva de este proceso de transición a la vida civil, ayuda a asegurar su rechazo de la violencia como un instrumento válido para hacer política.

Un reto significativo en los próximos meses será proteger la integridad de los mecanismos de justicia transicional y asegurar la centralidad de las víctimas en el proceso de construcción de paz. La justicia transicional es siempre imperfecta, nunca será capaz de generar toda la verdad, toda la justicia y toda reparación necesaria, y al mismo tiempo garantizar el fin de la violencia. Pero, como muestra la experiencia internacional, tiene el potencial de romper ciclos viciosos de violencia y crea círculos virtuosos de reconciliación. El modelo actual de justicia transicional en Colombia es un sistema de justicia condicionado e integral que puede lograr avances significativos en encontrar un balance entre justicia y paz, basado en la verdad, la reparación y las garantías de no repetición. Es importante apoyar estos mecanismos de justicia transicional y generar narrativas que ayuden a crear un mejor entendimiento del Sistema (SIVJRNR) y sus innovaciones. Si el sistema de justicia transicional fracasa, podría descarrilar el proceso de paz e incrementar los niveles de violencia, inestabilidad e ilegalidad en el país.

A medida que se consolida el nuevo Gobierno, y el Plan Nacional de Desarrollo se aprueba y se comienza a ejecutar, debe ser posible acelerar el ritmo del proceso de implementación y alcanzar avances significativos hacia una paz transformadora basada en mayor equidad, estabilidad y legalidad. Esta será una paz basada no solo en el número de normas o leyes que se logren aprobar, el número de instituciones que se logren crear o el número de programas que se implementen. Esta será una paz con mejoras concretas a la calidad de vida de los colombianos y las colombianas. Hacia el futuro, la paz se debe experimentar a través de la provisión efectiva de bienes y servicios públicos, garantías reales de seguridad, justicia y protección para las comunidades, el acceso a la tierra

y la formalización de la propiedad, y una inversión en el desarrollo rural que responda a las necesidades de sus habitantes.

Esta paz transformadora significa mayores oportunidades para el desarrollo económico de todos los ciudadanos y ciudadanas, especialmente quienes han sido históricamente marginalizados: mujeres, grupos étnicos, campesinos y campesinas. Así mismo, significa oportunidades de desarrollo económico para los territorios más afectados por el conflicto armado, la criminalidad, las economías ilícitas y la violencia. Esto se trata de paz, no entendida como un concepto intelectual o filosófico, sino como el logro de la promesa de una mejor vida y mayores oportunidades sociales y económicas para todos los colombianos y todas las colombianas.



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](http://peaceaccords.nd.edu)

Visite el Instituto Kroc de Estudios  
Internacionales de Paz en  
[kroc.nd.edu](http://kroc.nd.edu)

Para contactar la Iniciativa Barómetro escriba al  
[proyectobarometro@gmail.com](mailto:proyectobarometro@gmail.com)