

Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC



Director CINEP/PPP: Luis Guillermo Guerrero Guevara

Director CERAC: Jorge A. Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Consuelo Corredor Martínez Coordinadora del equipo CINEP

Andrea Mayorga Moreno
Profesional de apoyo a la coordinación

Clara Ramírez Gómez y Javier Medina Bernal
Investigadores responsables del punto 1:
Reforma Rural Integral

Víctor Barrera Ramírez
Investigador responsable del punto 2:
Participación Política

Alejandra Figueredo Rodríguez
Investigadora responsable del punto 5:
Víctimas

CERAC

Lina Asprilla
Investigadora

María Fernanda Arocha
Investigadora

David Correal
Investigador

Catalina Montañez
Investigadora

Felipe González
Investigador

Ana Cristina Restrepo
Investigadora

Jorge A. Restrepo
Coordinador del equipo
CERAC

Carolina Sánchez
Investigadora

Sebastián Uribe
Investigador

Para esta edición

© Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
CINEP/ Programa por la Paz

Carrera 5 N.º 33B-02
PBX: (57-1) 245 6181
Bogotá D.C., Colombia
www.cinep.org.co

© Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CERAC

Calle 55 N.º 5-22
PBX: (57-1) 217 0200
Bogotá D.C., Colombia
www.cerac.org.co

Septiembre de 2019
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia



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



Índice

INTRODUCCIÓN	1
PUNTO 1: “REFORMA RURAL INTEGRAL”	11
1. INTRODUCCIÓN	11
2. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL.....	12
a. Los cambios normativos realizados para la implementación de la Reforma Rural Integral.....	13
b. Democratizar el acceso a la tierra y propiciar la seguridad jurídica de la tenencia.....	14
c. Creación de mecanismos para regulación del uso del suelo y la solución de conflictos	18
d. Transformación estructural del campo: pobreza, brechas urbano rurales e integración territorial.....	22
PUNTO 2: “PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ”	31
1. INTRODUCCIÓN	31
2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS.....	32
a. Romper el vínculo entre armas y política	34
b. Promover un mayor interés ciudadano en los asuntos públicos	39
c. Mayor transparencia y participación electoral	43
PUNTO 3: “FIN DEL CONFLICTO”	49
1. INTRODUCCIÓN	49
2. OBJETIVOS	49
a. Creación de las condiciones para el fin del conflicto (A.F. 3.1).....	51
b. Reincorporación temprana, política, económica, social y jurídica	54
c. Implementación de los mecanismos del A.F. para el cumplimiento de las garantías de seguridad.....	62
PUNTO 4: “SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS”	68
1. INTRODUCCIÓN	68

2. OBJETIVOS	68
a. Condiciones de bienestar para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito	68
b. Reformulación de la Política frente al consumo de drogas	81
c. Políticas y programas para desactivar factores que estimulan el problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas	82
PUNTO 5: “ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO”	86
1. INTRODUCCIÓN	86
2. OBJETIVOS DEL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	88
a. Los avances normativos para la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	90
b. La satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición: verdad histórica, humanitaria y judicial.....	94
c. La satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición: reparación integral para las víctimas del conflicto armado.....	99
d. Protección a la vida y la integridad personal de las víctimas y garantías de no repetición, de manera que ninguna persona sea puesta en condición de víctima o esté en riesgo de serlo	100
3. EL PLAN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL SIVJNR	101
PUNTO 6: “IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN	109
1. INTRODUCCIÓN	109
2. OBJETIVOS	109
a. Garantizar un mecanismo de seguimiento y verificación a la implementación del A.F.	109
b. Garantizar una gestión de la implementación del A.F. eficiente, eficaz e idónea.....	115
c. Garantizar que el proceso de implementación sea transparente y trazable	124
ANEXOS	132
Anexo 1: Marco Metodológico (proyecto aprobado)	132

Anexo 2: Estructura de los informes de la Secretaría Técnica	134
Anexo 3: Siglas y glosario.....	136
Anexo 4: Estado de implementación de las prioridades para la implementación normativa establecidas en el A.F. (6.1.9 y 6.1.10).....	149

INTRODUCCIÓN

Colombia durante mucho tiempo estuvo en la agenda de los estudios sobre la violencia, no solo por la prolongada duración del conflicto armado, sino también por la diversidad de actores comprometidos en el mismo, y las graves consecuencias en materia de desplazamiento, desapariciones forzadas y asesinatos.

Hoy día Colombia es centro de atención en los estudios de paz, por la firma del acuerdo para la terminación del conflicto entre el gobierno y las FARC, el 24 de noviembre de 2016. El proceso seguido y el contenido del Acuerdo Final - A.F- son considerados como una experiencia de interés político y académico, pues se logró identificar algunos de los problemas más importantes que históricamente han estado en el origen de los conflictos de diversa naturaleza, y en especial de aquellos que optaron por el uso de las armas, como una forma de hacer política y enfrentar al adversario.

Los seis puntos contenidos en el A.F., dan cuenta de la complejidad y multicausalidad del conflicto, y establecen una serie de disposiciones que deben adelantarse en escenarios de corto, mediano y largo plazo, con el propósito de construir una paz estable y duradera. Estas disposiciones comprometen los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales e institucionales, lo cual le da un carácter integral al Acuerdo, y si bien hace más compleja la implementación, puede sentar unas bases sólidas para la construcción de una sociedad más democrática, justa y equitativa. Se trata entonces de un Acuerdo que trasciende la paz negativa para avanzar hacia una paz positiva.

Las experiencias internacionales en otros procesos de negociación coadyuvaron al reconocimiento expreso de la necesidad de adoptar instancias y mecanismos de seguimiento y verificación por su incidencia en el curso de los procesos y en su implementación, por cuanto contribuyen a que las partes firmantes y la sociedad en general tengan elementos para valorar el cumplimiento de los compromisos, los faltantes, los riesgos, las amenazas y las oportunidades de mejoramiento de los mismos, así como a propiciar la rendición de cuentas a la ciudadanía, los países donantes y la comunidad internacional que apoya el proceso.

Importancia de la verificación internacional

La pertinencia y utilidad de la verificación internacional, tal como lo argumentó esta Secretaría Técnica –ST- en el proyecto financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz¹, se sustenta en “Diversos estudios de Naciones Unidas y organizaciones internacionales interesadas en la consolidación de la paz (que) han advertido que es común que los esfuerzos por elaborar estrategias eficaces de transición se vean obstaculizados por factores como la falta de claridad de qué significa una paz consolidada, la ausencia de una metodología de monitoreo del país que sea amplia e integradora, dificultades para realizar evaluaciones comparativas, así como problemas en apoyar la secuencia y transición de las operaciones que permiten la consolidación de paz. Igualmente, estos estudios han advertido que los esfuerzos de recopilación de datos para medir las tendencias de consolidación de la paz todavía están en su infancia y se deben desarrollar indicadores cuantitativos y cualitativos fiables de cuán estable es la paz” (Proyecto aprobado ST 2017, pp. 12).

En experiencias anteriores de acuerdos de paz con grupos armados del conflicto colombiano, no se establecieron mecanismos robustos de verificación del cumplimiento de los compromisos, que estuvieran basados en evidencia y asociados a la resolución de controversias que naturalmente surgen en la implementación de un acuerdo de paz. En el mejor de los casos se obtuvo el apoyo de la Comunidad Internacional a importantes labores de acompañamiento y apoyo, más no de verificación del cumplimiento” (Proyecto aprobado ST 2017, pp. 12).

El proceso de negociación y la firma del acuerdo para la terminación del conflicto con las FARC es inédito, no solo en Colombia sino a nivel internacional, ya que desarrolla “más que ningún otro acuerdo de paz, medidas procedimentales y mecanismos de salvaguardia mutua, verificación, resolución de disputas entre las partes y apoyo internacional” (Instituto Kroc, 2017, pp. 8) y por ello fueron pocas las experiencias conocidas de otros acuerdos de paz que establecieran un mecanismo de verificación internacional como referente para adelantar esta labor, aún más cuando las metodologías de monitoreo y verificación implementadas en

¹ En su primera fase: Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto.

el exterior, no responden a las necesidades de la experiencia colombiana, en la que se decidió que la verificación se adelanta en tiempo real².

El mandato en materia de verificación internacional

El Acuerdo Final entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP estableció un componente de verificación internacional, con el propósito de “comprobar el estado y avances de la implementación, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación” (A.F, punto 6, pp.210). Igualmente se señala que, “en este mecanismo la verificación consistirá en el análisis de la información recolectada durante el proceso de monitoreo, con el fin de constatar el cumplimiento o no de los acuerdos” (A.F, numeral 6.3, pp.210).

Se definió que el **Componente Internacional del Mecanismo de Verificación** estuviera compuesto por dos notables, quienes contarían con una **Secretaría Técnica**. En el marco de la CSIVI³ el Gobierno y FARC designaron a José Mujica, expresidente de la República de Uruguay, y a Felipe González, expresidente del Gobierno de España⁴.

Para acompañar esta responsabilidad de los Notables, Gobierno y FARC designaron como Secretaría Técnica –ST-, al Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (**CERAC**) y al Centro de Investigación y Educación Popular

3

² Incluso el I.K construyó el proyecto Barómetro para ajustar sus metodologías al proceso colombiano.

³ Se estableció que “La Duración de la Comisión (CSIVI) podrá ser hasta de 10 años, acordándose un primer período de funcionamiento hasta enero de 2019, fecha a partir de la cual los integrantes de la Comisión decidirán sobre su prórroga” (6.1. Mecanismos de implementación y verificación, sobre la CSIVI). De hecho, en la sesión del 27 de diciembre de 2018 de la CSIVI se acordó prorrogar su funcionamiento y en la del 31 de enero de 2019 las partes acordaron que esta continuidad será hasta enero de 2020

⁴ Los Notables harán **pronunciamientos e informes públicos**, preparados por su Secretaría Técnica, en relación con los avances en la implementación de todos los acuerdos y con los puntos de discusión y **controversia**, sobre los que podrán hacer **recomendaciones** de solución. Si bien sus labores son coordinadas con la CSIVI (Acuerdo Final, p. 212), no están sujetos en sus reportes a su aprobación.

(CINEP)⁵. El A.F. señala (6.3.2) que los notables “Rendirán sus observaciones de cumplimiento a la CSIVI durante los primeros 18 meses y posterior a ello, se realizarán semestralmente, basándose en los informes del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, EEUU, y en la demás información que reciban”.

En el comunicado conjunto de las partes (número 19 de 29 mayo de 2017), se acordó que la ST estaría en funcionamiento a más tardar el 30 de junio de 2017, pero solo fue posible el inicio de actividades el 1 de noviembre de dicho año. El financiamiento provino del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

Elementos metodológicos

La metodología para la verificación internacional por parte de la ST “integra algunos referentes internacionales, en los que se ha realizado algún tipo de verificación de la implementación, esto principalmente de experiencias de verificación posterior a la implementación. A partir de este tipo de experiencias y considerando el contexto específico colombiano, se han incluido las definiciones de cumplimiento, validación y verificación, y variables como la priorización y secuencia en la verificación de los compromisos (...) El enfoque metodológico de la Secretaría Técnica establece un referente que puede seguir siendo utilizado o adaptado para producir información sobre la verificación de la implementación del Acuerdo en los períodos subsiguientes”⁶.

⁵ El Acuerdo Final establece los **critérios y principios** que deben guiar la tarea de la Secretaría Técnica y le actuación de los Verificadores Internacionales o Notables: **independencia** (Protocolo de funcionamiento Secretaría Técnica, sección Alcance), **objetividad** (Acuerdo Final, numeral 6.3.1, p.210 & Protocolo de funcionamiento Secretaría Técnica, sección Alcance), **diversidad** de fuentes de información (Acuerdo Final, numeral 6.3.1, pp.210) **compromiso político** con el impulso del acuerdo y solución de **controversias** (Acuerdo Final, numeral 6.3.2, pp.211). Para reglar el funcionamiento de esta Secretaría Técnica, la CSIVI estableció un “Protocolo de Funcionamiento de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Impulso, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final”.

⁶ Ver anexos 1 y 2.

Igualmente, la metodología **integra los enfoques transversales** incluidos en los compromisos del A.F, **prestando especial atención al enfoque de género, étnico, y territorial.**

El **enfoque de género**, definido en el Acuerdo como el reconocimiento a “la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres. De esta forma, recalca la necesidad de adelantar medidas afirmativas que promuevan la igualdad, la participación de las mujeres y que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado sobre ellas” (A.F., punto 6, pp.193). Igualmente, uno de los principios del Punto 6 del Acuerdo Final, dentro de los cuales se incluye la Secretaría Técnica como parte del Componente Internacional de Verificación, afirma que "el enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo" (A.F., punto 6, pp.194).

Por su parte el **enfoque étnico** se desarrolla de manera especial en el numeral 6.2 del A.F. donde se define un capítulo étnico que establece principios, salvaguardas y garantías para que en la interpretación e implementación de lo acordado los pueblos étnicos tengan “control de los acontecimientos que les afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones” (A.F., punto 6, pp.206). Lo anterior en reconocimiento de las condiciones históricas de injusticia hacía estos pueblos, producto del colonialismo y la esclavización, y de que “han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones” (A.F., punto 6, pp.206).

Finalmente, el **enfoque territorial** “que supone tener en cuenta las necesidades y características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios” (A.F., introducción, pp.6), en el entendido de que es en los territorios donde se ha desarrollado el conflicto armado y por tanto deben ser los principales escenarios de la construcción de una paz estable y duradera.

El Acuerdo Final: Una bitácora para la construcción de una paz estable y duradera

En el A.F. entre Gobierno y FARC, se pueden identificar propósitos de largo alcance para contribuir a la construcción de una sociedad más equitativa y democrática:

- Ampliar las oportunidades para el **desarrollo del país con justicia y equidad**.
- Crear las condiciones para lograr el **desarrollo local y la paz territorial**.
- Reconocer a las víctimas mediante los compromisos de verdad, justicia, reparación y no repetición.
- Crear una justicia **transicional** con el propósito de “cerrar” el conflicto.
- Lograr la reincorporación **de los excombatientes**, no solo de forma individual sino de manera colectiva.
- Implementar el Acuerdo con **enfoque de género** para superar las barreras que impiden lograr una sociedad más inclusiva, equitativa y democrática.
- Garantizar el **goce de los DDHH** para todas las personas sin distinción alguna y que su ejercicio sea efectivo y no pueda ser objeto de limitación.

Si bien estos propósitos se pueden identificar en el texto del A.F., el camino de la implementación es complejo por diversas razones, entre las cuales es importante destacar: distintas interpretaciones sobre el alcance de lo establecido, la diversa y limitada capacidad institucional para la implementación, los insuficientes recursos, el exceso de expectativas en el corto plazo, la defensa de intereses privados y eventos y situaciones emergentes, entre otros.

Así lo sintetizan algunos expertos

A pesar de la importancia y los hitos significativos que son los acuerdos de paz, los escenarios afectados por conflictos a menudo se caracterizan por problemas en un "**compromiso creíble**" (Joshi and Mason, 2011), **límites a las capacidades** por parte de los responsables de la implementación (Peksen, Taydas y & Drury, 2007), la **presencia de saboteadores del proceso** (Stedman, 1997) y **élites renuentes a compartir el botín de poder** (Kaldor, 2013; De Waal 2015). Estos factores a menudo impiden

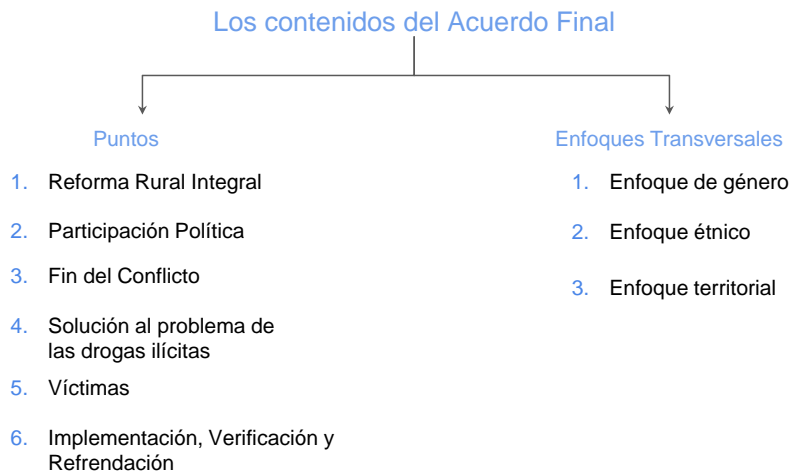
significativamente el proceso de implementación⁷ (Molloy, 2018, pp.8).

De hecho, en el curso de los 30 meses de implementación del A.F. en Colombia, si bien se han dado avances en la implementación de los compromisos establecidos, los cuatro problemas recogidos por Molloy han concurrido, con lo cual se ha afectado el ritmo del cumplimiento de los compromisos, persisten los intentos de reformar lo acordado, hay incumplimiento de parte de lo acordado, algunas decisiones no se corresponden con lo establecido, y lo que es más grave, persiste la violencia en algunas regiones, afectando los liderazgos sociales y a excombatientes en proceso de reincorporación. Son territorios en los cuales el conflicto armado entre viejos y nuevos actores amenaza la construcción de una paz estable y duradera.

La presencia de estos cuatro problemas permite enunciar algunos retos de orden general, para avanzar en la implementación:

- Cumplir los compromisos establecidos en el A.F., atendiendo a su integralidad y a los enfoques transversales establecidos (Género, étnico y territorial).
- Considerar la dejación de armas como un punto de partida y no de llegada.
- Crear condiciones para la construcción de la paz estable y duradera, reconociendo la diversidad poblacional y territorial de tal forma que se reconozcan y se de cuenta de sus dinámicas.
- Avanzar en la construcción local del Estado.
- Hacer los arreglos institucionales necesarios para que el A.F. sea una oportunidad para el desarrollo con justicia y equidad.
- Trascender del concepto de seguridad como presencia de las fuerzas del Estado hacia una seguridad humana integral que respete los derechos.

⁷ Molloy, S. (2018). Assessing and Influencing Progress in Peace Processes Workshop Report. Ed. Political Settlements Research Programme (PSRP). Edinburgh, UK. https://kroc.nd.edu/assets/288006/barcelona_report.pdf. [Traducción de la ST]



Alcance de este documento

En este documento si bien se dará cuenta en cada uno de los seis puntos de los avances, los retos y las preocupaciones, la línea analítica que se sigue en este documento es el seguimiento a los objetivos del A.F. para cada punto, con el fin de identificar que se ha hecho desde el inicio de la implementación, que se podría hacer de ahora en adelante y con qué herramientas.

Para ello es importante mirar el A.F. en su conjunto, e incluir en el contexto de la implementación el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2022) aprobado por la Ley 1955 de 2019 , pues es la hoja de ruta del actual gobierno y expresa el alcance de su compromiso con la implementación del A.F.

Para alcanzar el propósito de este documento, se hará una síntesis de los seis informes trimestrales elaborados por esta ST, los cuales cubren los primeros 30 meses de la implementación de los compromisos establecidos en el A.F firmado el 24 de noviembre de 2016.

De esta forma la ST ofrece un referente, que permita a las diferentes instituciones y organizaciones interesadas en el curso de los compromisos del A.F., contar con información sobre el proceso de la implementación en estos primeros 30 meses (noviembre 2016, mayo 2019).

En cada punto se hace una revisión cuidadosa de los seis informes realizados y publicados, con el fin de identificar los eventos asociados a cada uno de los objetivos que establece el A.F., y los faltantes que quedan para el logro efectivo de esos objetivos.

La ST espera que este documento sea de utilidad, como medio pedagógico para un mejor conocimiento y comprensión del camino recorrido, así como para continuar con el compromiso colectivo de aportar y exigir el cumplimiento de lo acordado, asumiendo las responsabilidades que le competen a las partes y a la sociedad en general.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (26 de noviembre de 2016). Documento recuperado de:
<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Instituto Kroc (2017) Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia.
- Molloy, S. (2018). Assessing and Influencing Progress in Peace Processes Workshop Report. Ed. Political Settlements Research Programme (PSRP). Edinburgh, UK.
https://kroc.nd.edu/assets/288006/barcelona_report.pdf. [Traducción de la ST]
- Proyecto aprobado Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (2017)

PUNTO 1: “REFORMA RURAL INTEGRAL”

1. INTRODUCCIÓN

El problema de la tierra en Colombia ha sido motor y detonante de buena parte de las violencias que ha vivido el país; durante más de un siglo, las reivindicaciones campesinas han buscado una transformación que garantice, por lo menos, un acceso progresivo a la propiedad rural.

Las formas de acceso, la seguridad en la tenencia, la equidad en la distribución y el uso adecuado de la tierra han sido objeto de amplia discusión, tanto por sus efectos sobre el desarrollo del país como por su importancia para el logro de una paz estable y duradera. Fue el primero de los acuerdos que se logró en el marco de la negociación de la terminación del conflicto en la Habana, acuerdo en el que, desde un espíritu reformista y de ampliación de la democracia, se dio cabida a la búsqueda de transformaciones en el campo colombiano que permitieran disminuir la inequidad, la exclusión social y el atraso productivo, preocupaciones plasmadas en un conjunto de medidas que al ser desarrolladas en forma integral, deberán producir un cambio del sector rural, en beneficio especial de pobladores y regiones tradicionalmente olvidadas por el país, propiciar su integración, disminuir la pobreza y la desigualdad y contribuir a revertir los efectos adversos de décadas de conflicto armado.

El A.F. propuso una reforma del sector rural colombiano mediante una combinación de estrategias y medidas tendientes a hacer frente a los principales problemas identificados durante décadas en los diagnósticos sobre el desarrollo del sector y sobre su relación con los orígenes y la persistencia del conflicto armado. Se acordaron medidas tendientes a ampliar el acceso y disminuir la alta concentración de la propiedad rural, a propiciar la formalización de la tenencia de la tierra, a mejorar el ordenamiento del territorio y a permitir un mayor acceso a la justicia (catastro multipropósito, zonificación ambiental, medidas alternativas de resolución de conflictos, jurisdicción agraria, apoyo a las zonas de reserva campesina, entre las principales).

La visión de paz territorial plasmada en el A.F. busca un cambio desde el territorio, con amplia participación de los pobladores y para su implementación se priorizó un conjunto de 170 municipios entre los más golpeados por el conflicto y el atraso (Decreto-ley 893 de 2017)

Finalmente, para el cierre de brechas ampliamente identificadas entre las zonas urbanas y las rurales en materia de derechos económicos, sociales y culturales y en el acceso a bienes y servicios por parte de la población rural, se dispone el diseño e implementación de un conjunto de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

Como buena parte de las medidas para la implementación de la Reforma Rural Integral – RRI-, tienen un horizonte y un efecto de mediano y largo plazo, sus efectos totales solo podrán ser valorados en el futuro, pero el periodo de inicio de implementación del A.F reviste una importancia fundamental por cuanto debe permitir sentar bases sólidas de la reforma.

2. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL

Los contenidos del Acuerdo en este punto, pueden resumirse en tres grandes objetivos: i) democratizar el acceso a la tierra y propiciar la seguridad jurídica de la tenencia. (A.F. 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.6, 1.1.7); ii) complementario con el anterior, crear mecanismos para la resolución de conflictos, para que las disputas por la tierra dejen de generar violencia (A.F. 1.1.8, 1.1.9, 1.1.10); iii) transformar el campo, para superar la pobreza rural, cerrar las brechas urbano-rurales y propiciar una mayor integración de los territorios (A.F. 1.2 y 1.3). Entre las propuestas para lograr la Reforma Rural Integral, se encuentran disposiciones especiales para garantizar no solamente la participación de los pueblos étnicos como beneficiarios de las medidas, sino también el reconocimiento de las formas propias y ancestrales de relación con el territorio y sus autoridades. Así mismo, se busca reducir la otra gran brecha, la existente entre hombres y mujeres, en materia de acceso a tierra, calidad de vida, participación económica, política, social y productiva.

A continuación se presentará, para cada uno de los objetivos señalados una síntesis de los avances durante los primeros 30 meses de implementación, los principales retos para el logro de los objetivos y las preocupaciones sobre su posible curso en el mediano plazo, teniendo como referente el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 aprobado por el Congreso de la República en mayo del presente año. Pero antes de entrar en materia, se presenta en forma breve el avance normativo en los 30 meses de implementación.

a. Los cambios normativos realizados para la implementación de la Reforma Rural Integral

La reforma integral del sector rural propuesta por el A.F. implica la creación y modificación de un conjunto de normas para su puesta en marcha, por lo cual estableció un calendario de implementación normativa (6.1.10) para el primer año tras la firma, periodo durante el cual debían aprobarse las leyes y normas previstas, y definir las zonas en las cuales se iniciarían los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET- (6.1.11).

El balance realizado permite afirmar que el desarrollo normativo ha sido incompleto, y que no se utilizaron al máximo ni las posibilidades que brindaban las facultades extraordinarias ni el mecanismo legislativo especial –fast track-.

En uso de las facultades extraordinarias se aprobó el Decreto-Ley 902 de 2017 por el cual se adoptó el procedimiento para el acceso y formalización de tierras y se creó el fondo de tierras previsto por el A.F. (1.1.1) y establece tres formas de acceso a tierras: adjudicación directa, subsidio integral y crédito especial. El decreto, declarado executable por la Corte Constitucional, define, además, los sujetos de acceso a tierra y a formalización, crea un registro de sujetos de ordenamiento y pone en marcha un procedimiento único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, mediante un barrido predial masivo de zonas focalizadas, lo cual es un cambio importante con respecto al modelo por demanda anteriormente vigente.

También en uso de las facultades extraordinarias se aprobaron el Decreto-Ley 893 de 28 de mayo de 2017, que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, declarado executable por la Corte Constitucional y una serie de Decretos-Ley expedidos en mayo de 2017, que se relacionan con algunos Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, previstos en el A.F.⁸.

Por medio del procedimiento legislativo especial se aprobó únicamente la Ley 1876 de 2017 que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria. Otras

⁸ Son los Decretos- Ley: 884 de 2017, (Plan Nacional de Electrificación Rural); 894 de 2017 (Normas en materia de empleo público); 892 de 2017 (Régimen transitorio de acreditación de programas de licenciatura en departamentos con municipios PDET); 890 de 2017 (Plan de Vivienda Social Rural); 870 de 2017 (Pago por servicios ambientales); 882 de 2017 (Normas sobre organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado)

leyes, de gran importancia para el cumplimiento del A.F. como la de creación del Sistema de Catastro Multipropósito, la de Adjudicación de Baldíos en Zonas de Reforma Forestal o la de creación de la Jurisdicción Agraria no surtieron todo el trámite legislativo⁹.

El desarrollo normativo incompleto afecta el cumplimiento de algunas disposiciones del A.F. y la integralidad de la RRI. La creación y puesta en marcha de los instrumentos que posibiliten la reforma tiene, a su vez, efectos sobre la transformación territorial que deben contribuir a realizar los PDET, en la medida en que aún no se cuenta con los nuevos mecanismos normativos para la resolución de conflictos sobre el uso del suelo y la seguridad jurídica de la tenencia para pequeños y medianos campesinos y campesinas.

b. Democratizar el acceso a la tierra y propiciar la seguridad jurídica de la tenencia

Los diagnósticos más recientes sobre la situación del sector rural colombiano coinciden en señalar entre los problemas más importantes: i) el alto grado de concentración en la propiedad de la tierra¹⁰; ii) el uso inadecuado del suelo que se traduce en la baja utilización de la tierra con vocación de uso agrícola¹¹; iii) la alta informalidad en los derechos de propiedad y la gran desactualización de los

⁹ Son ellas: el Proyecto de Ley 225/18C y 196/18-S, “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; el Proyecto de Ley 003 de 2018, que busca reformar la Ley 160 de 1994 (Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural); el Proyecto de Ley 001/18 S modificadorio de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, para implementar la especialidad agraria en las jurisdicciones ordinaria y de lo contenciosos administrativo; el proyecto de Ley 004/18-S de adecuación de tierras. El proyecto de ley “por el cual se regula el Sistema Catastral Nacional Multipropósito”, radicado por segunda vez como proyecto de ley 242/2018C en abril de 2018, como ley ordinaria luego de no haber sido aprobado bajo el mecanismo fast-track, fue archivado por vencimiento de términos sin haber surtido siquiera el primer debate.

¹⁰ Según IGAC et al (2012) el coeficiente de Gini de la propiedad de la tierra en 2010 era de 0,891. Según Cede (2017) las bases catastrales del IGAC muestran que el 2,3% de los propietarios poseía en 2015 57,3% de los predios privados y el 40,7% de los propietarios tenía el 0,94% del área agropecuaria.

¹¹ El III Censo Nacional Agropecuario realizado por el Dane en 2013-14 encontró que de un total de 111,5 millones de ha rurales, 43 millones tienen vocación agropecuaria y de ellas 8,5 millones tienen uso agrícola. (DANE, 2015).

catastros rurales¹², situaciones que facilitan el despojo y dificultan una política impositiva progresiva ; iv) el gran peso de los baldíos de la nación como fuente de tierras para la distribución¹³, mientras que otras fuentes, como la extinción de dominio, han contribuido muy poco a aumentar el acceso a la tierra.

El logro de los objetivos de democratización del acceso a la tierra ha avanzado lentamente. El principal instrumento, el Fondo de Tierras, con 3.000.000 de hectáreas para distribución gratuita, fue legalmente creado, definidas sus fuentes y creada una subcuenta étnica. Sin embargo, la información de que dispone la S.T., señala que en dicho fondo, a 26 de julio de 2018, habían ingresado 538,646 hectáreas¹⁴, información similar a la que reseña el Instituto Kroc en su tercer informe¹⁵. A partir de esa fecha no se han informado avances en la conformación del Fondo de Tierras, ni se reportan, desde el inicio de la implementación, acciones específicas de asignación de predios a campesinos y campesinas. Por esta razón, no se han desarrollado los programas de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, adecuación de tierras, proyectos productivos y otras medidas previstas para los beneficiarios del fondo. No se reportan avances en otras formas de acceso, previstas por el A.F., como los subsidios integrales y los

¹² El Conpes 3859 de 2016 señala que el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral y de los que tiene área formada el 64% (722) tiene catastros desactualizados. De los 187 municipios más afectados por el conflicto, el 59% no tiene formación catastral.

¹³ Según el Incoder, entre 1960 y 2012 se adjudicaron 19.409.787 ha de las cuales el 99,3% provino de titulación de baldíos.

¹⁴ La ANT informó el 26 de julio de 2018, que, en trabajo conjunto con la Fiscalía General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro, recuperaron un predio de 13.931 ha en el departamento del Meta, con lo cual se incrementa el Fondo de Tierras.

<http://www.agenciadetierras.gov.co/2018/07/26/agencia-de-tierras-y-fiscalia-general-de-la-nacion-recuperan-predio-de-alias-don-mario-para-dotar-de-tierra-a-familias-campesinas/>

¹⁵ Kroc Institute for International Peace Studies (2019) Estado Efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Bogotá. “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 de Tierras, un poco más de 525.000 ha.” Información de la Agencia Nacional de Tierras posterior al período de referencia de este informe señala que se han ingresado 557 mil hectáreas, equivalente a 4.329 predios al Fondo de Tierras de la Nación, lo que corresponde al 19% del total de hectáreas ingresadas en atención al compromiso de disponer tres millones de hectáreas en el Fondo de Tierras.

créditos especiales para la compra de tierras, ni el resultado de medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres a la tierra.

De haberse aprobado el Proyecto de Ley 003 de 2018, que proponía reformar la Ley 160 de 1994, conocida como Ley Tierras¹⁶, tal como se presentó la ponencia para primer debate, se hubiese afectado negativamente un acceso más equitativo a la tierra. Aunque el A.F. previó su modificación, el proyecto presentado al Congreso de la República desde julio de 2018, tenía aspectos que iban en contra de la búsqueda democratización de la tierra, principalmente en materia de la legalización de la prescripción de baldíos, adjudicación directa a empresas que desarrollen actividades de utilidad pública y ausencia de medidas para contrarrestar la inequidad de género en el acceso a la tierra. Esta situación llevó a que un nutrido grupo de más de 150 organizaciones y redes sociales, sindicales y étnicas solicitaran al Ministro de Agricultura el retiro del proyecto de Ley 003 de 2018.¹⁷ Finalmente, con el fin de la legislatura el 20 de junio de 2019, el proyecto de ley, al no haber surtido el trámite reglamentario, pasó a archivo.

En cuanto a formalización, la implementación ha avanzado en dos sentidos: en primer término, se han realizado, aún por fuera del procedimiento creado por el decreto 902 de 2017, acciones de formalización de tierras. En segundo término, se ha avanzado en la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR- en algunos de los municipios priorizados. Sin embargo, el avance no ha sido igual en la definición del Plan Masivo de Formalización de Tierras, con participación comunitaria y medidas específicas para superar los obstáculos de las mujeres en el acceso a la tierra (A.F.1.1.5), que no fue expedido durante los 30 meses a los que se refiere este informe de la implementación.

En materia de formalización no es fácil verificar si se ha cumplido con la necesaria priorización en zonas PDET y Zonas de Reserva Campesina –ZRC-. Información de la ANT, permite afirmar que no se ha aplicado el procedimiento previsto por el Decreto 902 de 2017¹⁸ y sobre la magnitud de la formalización, el tercer informe

¹⁶ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Carta de Organizaciones sociales al Sr. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. (2019) Solicitud de retiro proyecto de ley 003 de 2018 “por medio del cual se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.

¹⁸ ANT (2018) Informe de rendición de cuentas construcción de paz. Noviembre 2016- mayo 2018.

del Instituto Kroc ya citado, reporta la formalización de 992.866 hectáreas para campesinos, 570,237 para pueblos indígenas y 2,573 para comunidades negras. La ST en su Tercer Informe, reportó, con información de la ANT, que “desde la creación de la ANT en 2016, se han formalizado 1.572.955 hectáreas con las cuales se han beneficiado 40.420 familias.”¹⁹

En cuanto a la definición de los POSPR, se dispuso iniciar su desarrollo en un conjunto de veintitrés municipios priorizados, 7 de ellos provenientes del plan piloto de catastro multipropósito coordinado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP-. Posteriormente, se suman veinte municipios definidos por la Resolución 130 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR- De los municipios previstos, trece cuentan con resolución respectiva²⁰, y el Plan de Acción de la Agencia Nacional de Tierra –ANT- ha programado elaborar un plan adicional en 2019²¹.

Las perspectivas de la implementación de medidas de acceso a tierras luego de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, no son las mejores. El

P. Consultado en <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/Informe-Individual-Rendicion-Cuentas-de-Paz-Agencia-Nacional-de-Tierras-V2.pdf>

17

¹⁹ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2018) Tercer informe de verificación a la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP-CERAC. Bogotá. Punto 1. P. 7. Cifras de la ANT, conocidas por esta S.T. con posterioridad a la fecha de cierre del informe señalan que “En cumplimiento del Plan Marco para la Implementación, la Agencia Nacional de Tierras reportó la formalización de 1,9 millones de hectáreas, cifra equivalente a 27% del avance en ese compromiso y beneficia a 33.555 familias en distintos puntos del país, (...) El dato corresponde al acumulado entre 2017 y lo que va de 2019. Consultado en: <http://www.agenciadetierras.gov.co/2019/06/26/agencia-nacional-de-tierras-ha-formalizado-19-millones-de-hectareas-en-plan-marco-de-implementacion/>

²⁰ Publicada en la página web de la ANT Son ellos: San Marcos (Sucre); Caimito (Sucre, priorizado por Catastro Multipropósito); Valdivia (Antioquia, priorizado por Catastro Multipropósito); Tarazá (Antioquia, priorizado por Catastro Multipropósito), Ovejas (Sucre, priorizado por Catastro Multipropósito), que siguen vigentes; Puerto Leguízamo, que fue cancelado por ser territorio mayoritariamente étnico y de reservas naturales; Cáceres (Antioquia, priorizado por Catastro Multipropósito); Ituango (Antioquia, priorizado por Catastro Multipropósito); San Carlos (Antioquia, priorizado por Catastro Multipropósito); Guaranda (Sucre); Puerto Gaitán (Meta); Lebrija (Santander, priorizado por Catastro Multipropósito) y Topaipí (Cundinamarca, priorizado por Catastro Multipropósito), que fueron suspendidos el 14 de septiembre de 2018, los dos primeros por razones de orden público y los otros 5 por falta de recursos para continuar.

²¹ ANT (2019) Plan de Acción 2019- Anexo. Pestaña Ordenamiento, casilla (K13)

PND no incluye entre sus propuestas y metas, ninguna medida de distribución gratuita de tierras a campesinos y campesinas, pese a ser metas del Plan Marco de Implementación, por lo cual no hay nada que permita vislumbrar avances en el mediano plazo. Aunque en la política de estabilización presentada por el Gobierno Nacional a finales de diciembre se afirma que se construirá una estrategia a 4 años para buscar la máxima contribución de cada una de las fuentes del Fondo de Tierras²², la ST no ha tenido conocimiento de la estrategia señalada. Solamente en el capítulo étnico del PND, se plasman las aspiraciones de los pueblos étnicos en materia de tierras y territorios.

En cuanto a formalización, las metas del PND, que aparecen como trazadoras en el PMI, son bajas. Adicionalmente, se expresan en unidades que no permiten establecer el grado de avance propuesto con respecto a la meta del PMI. Así, para el cuatrienio 2018-2022 se propone pasar de 1.056 a 24.350 los “Títulos formalizados sobre predios privados” y de 17.835 a 24.160 los “Títulos formalizados que otorgan acceso a tierra”.²³

No es de esperarse, entonces, que en acceso a tierras y formalización, se avance en forma acelerada durante este cuatrienio, con lo cual persistirán condiciones estructurales que sirven de acicate a la violencia rural.

c. Creación de mecanismos para regulación del uso del suelo y la solución de conflictos

Además de los relacionados con la gran concentración de la tierra y con la informalidad de su tenencia, son múltiples los conflictos que atraviesa el sector rural colombiano. Unos tienen que ver con la expansión de la frontera agrícola, otros con la existencia de grandes zonas de tierras aptas para la labor agrícola utilizadas para otras labores, que generan usos ineficientes de la tierra. La presencia en el espacio rural de recursos naturales, en forma de bosques, recursos hídricos, humedales, playones, entre otros, es otro espacio para los conflictos de uso. En palabras de la Misión para la Transformación del Campo²⁴:

²² Presidencia de la República, 2018, p.8

²³ DNP, Bases del PND 2018-2022. P. 222

²⁴ DNP (2014) Misión para la transformación del Campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco Conceptual. José Antonio Ocampo, Jefe de Misión. P. 36
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>

Los temas de tierras rurales deben ser manejados por una institución especializada en tierras rurales, así como una judicatura especial que dirima los conflictos correspondientes... Los procesos correspondientes deben ser independientes ... de otras iniciativas para manejar los problemas más generales de propiedad en el país, entre los cuales la más importante es la modernización del catastro y registro de propiedades y la creación de un consejo nacional que dirima los grandes conflictos sobre el uso del suelo (protección de ecosistemas, uso agrícola vs. minero, etc.).

Frente a esa situación, el Acuerdo Final establece algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción agropecuaria, esperando que estos ayuden a regularizar y proteger los derechos de propiedad, promuevan un uso adecuado de la tierra y prevengan conflictos de uso y tenencia.

La creación de la Jurisdicción Agraria (A.F.1.8.8) es uno de los mecanismos centrales y también uno de los incumplimientos del A.F., en tanto la ley que busca su creación no ha sido siquiera objeto de ponencia en el Congreso de la República y su aprobación estaba prevista para el primer año después de la firma. La política de Paz con Legalidad del Gobierno Nacional propone la conformación en 2019 de una comisión que revise experiencias nacionales e internacionales para ilustrar la decisión. Esto limita el acceso a la justicia de hombres y mujeres del campo y la solución de conflictos por la tierra.

Otras medidas previstas por el A.F. relacionadas con la solución de conflictos no han sido objeto de implementación. Se trata, por ejemplo, de la creación de una instancia de alto nivel para la formulación de lineamientos generales para la planeación indicativa del uso del suelo, de la promoción de espacios de participación y decisión para la planificación de los usos del suelo rural o de la definición de mecanismos de concertación y diálogo social entre gobierno nacional, territoriales, comunidades campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas y empresas del sector privado, para generar agendas comunes de desarrollo.

El Catastro Multipropósito (1.1.9) se puede enmarcar en estos mecanismos de regulación, al ser una herramienta técnica de soporte del resto de acciones relacionadas con el uso de la tierra, la seguridad jurídica, la planeación y solución de conflictos de uso de la tierra, así como para mejorar la gestión financiera de los gobiernos territoriales. La aprobación de la ley que crea el Sistema de Catastro

Multipropósito, como en el caso de la Jurisdicción Agraria, estaba prevista para el primer año de la implementación, pero aún no se ha hecho efectiva y el Congreso no ha abordado su discusión. Sin embargo, el Gobierno Nacional aún antes de la firma del A.F. había avanzado en algunos aspectos, a partir del documento Conpes 3859 de 2016 que definió la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, como la realización de la fase piloto del proyecto y la adopción de un plan de acción de ocho años para realizar los cambios necesarios en aspectos técnicos, metodológicos, institucionales y operativos. Las metas, en ese entonces, fueron contar en 2018 con el catastro multipropósito en 25% de los municipios del país, lo cual no se cumplió, y alcanzar el 100% en 2023. Posteriormente, y en consonancia con los artículos sobre catastro incluidos en el del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno reemplaza el documento Conpes anterior y propone un nuevo plan de acción que extiende hasta 2025 el logro de una cobertura de 100%. Prevé, igualmente, un incremento de 2,8 billones de pesos de 2019 en el costo estimado del catastro, recursos que provendrán tanto del gobierno nacional como de los de los gobiernos subnacionales.

Por su parte, en el PND 2018-2022, hay algunos avances, principalmente relacionados con la definición de: i) la autoridad catastral en cabeza del IGAC, quien será prestador por excepción y custodio de la información; ii) los gestores catastrales encargados de adelantar labores de formación, actualización, conservación y difusión catastral y iii) los operadores catastrales, figura operativa conformada por personas jurídicas, públicas o privadas, contratadas por los gestores para las labores operativas. A la Superintendencia de Notariado y Registro -SNR- se le asignan funciones de inspección, vigilancia y control. Estos aspectos no coinciden plenamente con lo que establecía el proyecto de ley presentado durante el procedimiento de fast-track, que no fue aprobado y que contaba con previa discusión en la CSIVI.

Un tercer elemento incluido en el acuerdo, en materia de regulación del uso del suelo y solución de conflictos, es el referente a la delimitación de la frontera agrícola y la realización de un plan de zonificación ambiental que permita la caracterización con enfoque participativo del uso de las áreas que deben tener especial manejo ambiental, y sirva de apoyo a comunidades rurales que colinden o se encuentren en áreas de manejo especial. Al respecto se ha iniciado la discusión y aprobación en el Congreso de la República del Proyecto de Ley 196 de 2018 sobre adjudicación de baldíos en zonas de reserva forestal protectoras-

productoras, del cual solo está pendiente –desde hace muchos meses- la discusión en plenaria del Senado, después de haber sido aprobada en comisiones y en plenaria de Cámara. En materia de cierre de frontera agrícola, el principal avance fue la aprobación por parte de la UPRA de la Resolución 261 de junio 21 de 2018, “Por la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta una metodología de identificación general”. Se señala allí que la frontera agrícola está conformada por 40 millones de hectáreas, de las cuales solo se cultivan 7.6 millones. Sin embargo, aunque su expedición puede considerarse como un avance, la escala de definición no es la adecuada para la planeación a nivel predial. El Plan de Zonificación Ambiental, también previsto por el A.F. (1.1.10) no se ha aprobado, aunque ya se venció el plazo para hacerlo, que era de dos años.

Finalmente, un cuarto elemento que hace parte de estos mecanismos de regulación y resolución de conflictos es el relacionado con las Zonas de Reserva Campesina –ZRC-, creadas como una novedad por la Ley 160 de 1994 (Art. 9), como forma de fomentar la agricultura campesina. El A.F. (1.1.10) contempla la definición participativa de los procesos de constitución de nuevas zonas, el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y la realización de procesos de formalización de la propiedad.

21

Los avances en este campo son mínimos pero significativos, puesto que se aprobó por parte del Consejo Directivo de la ANT en su sesión de abril 16 de 2018, la zona de Montes de María II, siendo la primera zona que se aprueba desde 2001. Esta zona abarca 44.481 hectáreas en los municipios de Córdoba, El Guamo, San Juan Nepomuceno y Zambrano, en el Departamento de Bolívar. Adicionalmente, mediante Resolución 1761 de mayo 24 de 2018, la ANT dio inicio al trámite para seleccionar, delimitar y constituir una ZRC en el municipio de Pradera, Valle del Cauca.

Sin embargo, no ha habido más avances desde entonces. El Plan de Acción de la ANT para 2019, no plantea metas en la materia y en el PND no se toman en consideración. Sin embargo, en algunos PATR, se establece como iniciativas de la comunidad la creación de nuevas ZRC.

Aunque los efectos de los mecanismos de regulación y resolución de conflictos, al igual que sucede con los cambios en el acceso, uso y tenencia de la tierra propuestos en el A.F. se verán en el largo plazo, su éxito depende en buena parte de la celeridad con que en el corto y mediano plazo se adopten las medidas necesarias para avanzar en este complejo reto. La transformación tiene impactos

sobre el territorio tanto económicos como sociales, ambientales y productivos. La afectación que los territorios han sufrido por la violencia y la existencia de múltiples conflictos de uso de la tierra, así como la defensa de intereses políticos y económicos en un marco de alta desigualdad en la tenencia de la tierra, que ha sido utilizada como medio de poder político, dificultan, sin duda, la realización de las reformas normativas propuestas por el A.F., reformas cuya necesidad ha sido señalada desde mucho antes de la firma de los acuerdos. El PMI es sin duda una herramienta crucial para el seguimiento de la implementación, así como lo es el PND-2018-2022, en aquellos aspectos en los cuales puede establecerse una correspondencia entre uno y otro.

d. Transformación estructural del campo: superación de la pobreza, y cierre de brechas urbano rurales y logro de una mayor integración de los territorios

El A.F. dispuso de una serie de medidas con miras a alcanzar estos objetivos de transformación y “la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas [las comunidades] tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados” (considerandos RRI,

A.F. p. 11). Definió que el objetivo final de la RRI es “la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales” (Principio de Bienestar y Buen Vivir RRI, A.F: p. 12). Para alcanzar estos horizontes estableció dos tipos de instrumentos: 1. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET- que tienen un horizonte de 10 años (A.F.1.2) y 2. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI- (A.F. 1.3), cuyas metas son la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, la disminución de la desigualdad y la búsqueda de la convergencia de los niveles de vida entre la ciudad y el campo (1.3).

Frente al primer instrumento, a partir de la expedición del Decreto 893 de 2017 se inició un proceso participativo en 170 municipios priorizados y agrupados en 16 subregiones, proceso a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio -ART. Entre agosto de 2018 y febrero de 2019 se finalizó el proceso de planeación en todas las subregiones, proceso que no estuvo exento de problemas en materia de

inclusión del enfoque étnico y de género y de críticas de parte de organizaciones sociales de pobladores rurales por la forma en que se desarrolló.

Como resultado, se priorizaron 32.808 iniciativas de carácter municipal y 1.178 subregionales, distribuidas en ocho pilares²⁵ definidos previamente. Los distintos actores del territorio, pero fundamentalmente las comunidades, expresaron así las principales necesidades para la garantía de sus derechos fundamentales y para los procesos de reconciliación, sus propuestas de acceso a tierras y de ordenamiento social y ambiental del territorio y las principales demandas para la reactivación económica, entre otros asuntos.

Con los pueblos étnicos se construyeron 102 pactos, integrados a los PATR. Las iniciativas subregionales reflejan las demandas específicas de estos grupos en cuanto a acceso y protección de sus tierras y garantía de sus derechos básicos; otras, contemplan la necesidad de introducir enfoques étnicos en la política pública y otras más abogan por su participación en la toma de decisiones o en la definición de políticas y estrategias. Del total de iniciativas subregionales un 13,75% están dirigidas directa y exclusivamente a estos grupos y un 50,5% a estos grupos en conjunto con la población campesina. En los pactos municipales los porcentajes son de 22,57% y 27,02%, respectivamente.

23

En cuanto al enfoque de género y derechos de las mujeres rurales, hizo falta una estrategia integral que permitiera desarrollar esta perspectiva con mayor fuerza en el proceso participativo. No obstante, algunas iniciativas están destinadas a mejorar las condiciones de las mujeres rurales: las marcadas con la etiqueta mujer y género representan un 11,71% en el ámbito subregional y un 13,42% en el municipal. Es notoria la ausencia del enfoque en las propuestas relacionadas con los pilares de ordenamiento de la propiedad rural e infraestructura y, en muchas subregiones, en las tendientes al fortalecimiento de cadenas productivas. La inclusión del enfoque de género se da a través de la búsqueda del reconocimiento

²⁵ Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo); Pilar 2. Infraestructura y Adecuación de Tierras; Pilar 3. Salud Rural; Pilar IV. Educación Rural y Primera Infancia; Pilar 5. Vivienda Rural, Saneamiento Básico y Agua Potable; Pilar 6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria; Pilar 7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y Pilar 8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz. Una lectura integradora de los principales aspectos de las iniciativas acordadas se encuentra en las páginas 16 a 22 del Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final hecho por esta ST. <https://www.cinep.org.co/Home2/images/2019Noticias/5to-Informe-Secretara-Tcnica.pdf>

de las mujeres en las políticas públicas y en tanto sujetos específicos en materia de salud y alimentación, así como en el reconocimiento del papel organizativo de las mujeres rurales y la promoción y fortalecimiento de sus organizaciones, y la conformación de redes. Finalmente, se propone la creación e implementación de políticas públicas departamentales de género y mujeres.

En algunas subregiones hay iniciativas que reconocen los derechos de la población LGBTI y promueven su participación en escenarios de reconciliación y memoria, además de la inclusión de sus derechos en programas de formación para funcionarios y funcionarias.

Aunque el proceso de formulación participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) concluyó en febrero del presente año, aún no se ha informado claramente a las comunidades participantes sobre los siguientes pasos. En todo caso, ahora el reto es su implementación. Para esto, el Gobierno Nacional tanto en la Política de Estabilización como en el PND estableció la creación de una Hoja Ruta Única – HRU- para cada una de las zonas, con la que se pretende armonizar los distintos planes existentes en los territorios priorizados²⁶. Cada HRU deberá incluir un acuerdo de inversión y un cronograma de ejecución anualizado que identificará: proyectos, responsables, compromisos y fuentes de financiación y recursos apropiados por las entidades del orden nacional y territorial. Esta ruta será un instrumento para definir los pasos necesarios para la implementación de las iniciativas, la prioridad otorgada a cada una de ellas y los recursos dispuestos para su implementación. De acuerdo con el ejecutivo, la HRU estará lista para las 16 subregiones a mediados de 2020.

Una preocupación sobre la implementación de los PATR, son los efectos que pueda tener la definición de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral²⁷ pese a las salvaguardas en la reforma a la Ley de Orden Público y en el PND para evitar que estos planes afecten la planeación y el presupuesto para desarrollar los

²⁶ Además de los PATR se plantea incorporar Planes Nacionales Sectoriales (PNS), que es el nombre que el actual gobierno le ha dado a los PNRR; Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA); Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC); Plan Marco de Implementación (PMI), y planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII).

²⁷ Zonas declaradas por el Consejo de Seguridad Nacional con el fin de proteger a la población y combatir fenómenos de criminalidad organizada que afecten la seguridad nacional (artículo 2° de la Ley 1941 de 2018 que reforma la Ley de Orden Público).

PATR. Es necesario buscar un adecuado balance entre las intervenciones que priorizan la seguridad y la acción de la fuerza pública y las que promueven el desarrollo social y económico a partir del consenso entre actores en el territorio, la creación de espacios de participación social y el fortalecimiento de aquellas comunidades campesinas y étnicas marginalizadas, de manera que no se produzca un cambio de enfoque de la política de desarrollo territorial a una de estabilización.

En consecuencia, y asumiendo la perspectiva que sobre el desarrollo territorial tiene el A.F.²⁸ se requiere que en la HRU, además de los acuerdos de inversión, se incluyan mecanismos de participación y control de parte de las comunidades, medidas para el fortalecimiento de las organizaciones y de los entes territoriales (en su mayoría en el nivel más bajo de la escala de clasificación de los municipios) y los enfoques transversales del acuerdo. En todo esto, el papel del Estado a nivel territorial es fundamental.

El A.F. estableció la necesidad de realizar reformas normativas para que los Planes de Desarrollo del nivel territorial (municipios y departamentos) fueran herramientas para la implementación del mismo Acuerdo y particularmente de los PATR (6.1.2). Sin embargo, la reforma a la Ley 152 de 1994, orgánica del plan de desarrollo, que permitiría adecuar la articulación de instrumentos en lo local y regional fue archivada por vencimiento de términos. De esta forma, este proceso debe realizarse con la normatividad vigente al momento de la firma del A.F. De cualquier modo, el cumplimiento de los objetivos de cierre de brechas y superación de la pobreza requiere del decidido compromiso de las nuevas administraciones para que desarrollen las iniciativas de los PATR que les corresponden, lo cual, además de voluntad política, requiere de recursos y del fortalecimiento de sus capacidades administrativas y de gestión.

También, en el marco de la integridad de las medidas planteadas por el A.F. y para el cumplimiento de sus objetivos de superación de la pobreza y de cierre de

²⁸ Hacer efectivos los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la población rural para alcanzar su bienestar y revertir los efectos de la miseria y el conflicto; protección de la riqueza pluriétnica y multicultural; desarrollo de la economía campesina y familiar y de las formas propias de producción de los grupos étnicos; desarrollo e integración de las regiones afectadas por el conflicto armado a través de inversiones públicas concertadas con las comunidades; reconocimiento y promoción de organizaciones de pobladores del campo, incluyendo organizaciones de mujeres; y promover la reconciliación y la paz en las áreas rurales. (1.2.1)

brechas e integración de las regiones, es necesario que avancen las medidas de acceso y uso de la tierra y los PNRRRI, teniendo en cuenta que, aunque son medidas de aplicación universal, deben ser priorizadas en las zonas PDET (considerandos RRI). Lamentablemente en este punto todavía no existen adelantos significativos que puedan cimentar la transformación de los territorios a partir de su articulación con lo acordado con las comunidades en los PATR.

El conjunto de Planes Nacionales para la Reforma Rural²⁹ de acuerdo con el PMI tenían como año límite de formulación 2018. Sin embargo, solo se han reportado avances en cuatro: Plan Nacional de Electrificación Rural formulado en mayo de 2017; Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural, de junio de 2017; Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, de agosto de 2018; y en el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, mediante la expedición de la Ley 1876 de 2017 por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

Los demás o bien están en proceso de formulación o de cierre técnico, lo que constituye un incumplimiento del A.F., hecho preocupante cuando se constata que en el PND, principal guía de las acciones del Gobierno en materia de desarrollo las disposiciones en derechos sociales, como salud, educación, vivienda y derecho a la alimentación, no incluyen los componentes establecidos en el A.F. para los planes respectivos. En otros temas, o bien las metas son insuficientes o no existe una diferenciación clara entre el ámbito rural y el urbano que permita valorar los avances hacia el cierre de brechas para la población habitante del campo.

En materia de pobreza, aunque el PND incluye metas precisas de reducción de la pobreza extrema y de la pobreza multidimensional en zona rural, no existe una estrategia específicamente dirigida a su disminución en las zonas rurales ni en los

²⁹ Plan Nacional de Vías Terciarias; Plan Nacional de Riego y Drenaje; Plan Nacional de Electrificación Rural; Plan Nacional de Conectividad Rural; Plan Nacional de Salud Rural; Plan Especial de Educación Rural; Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural; Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural; Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación; Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y de los medianos productores y productoras con menores ingresos; Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales; y Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación

municipios priorizados en el proceso PDET. Esto se confirma al analizar las metas en materia de reducción de pobreza extrema y multidimensional y constatar que al final del cuatrienio, el peso de la población rural pobre en el total de población pobre del país, no disminuirá, como se esperaría de una apuesta por el cierre de brechas. Esto llevaría a seguir por el camino ya analizado por la Misión para la Transformación del Campo, que ha puntualizado que los avances en reducción de la pobreza en Colombia han ocurrido en términos absolutos, pero las brechas relativas se han ampliado, por ejemplo, para 2014 la pobreza monetaria extrema era más del triple en lo rural que en lo urbano y la pobreza multidimensional 2,8 veces más alta³⁰.

Aunque las metas de la Reforma Rural Integral tienen un horizonte de 15 años, son lo suficientemente ambiciosas para que, si se quieren lograr, sea indispensable avanzar en ellas desde el inicio, cosa que en materia de implementación de los PNRRI no ha ocurrido plenamente. Los PDET muestran otra situación y mayor avance, pero al mismo tiempo, además de los ya señalados, enfrentan riesgos provenientes de la falta de implementación integral de las otras medidas establecidas por el A.F. para alcanzar el bienestar y la superación de la pobreza en el campo.

Siendo la RRI el compromiso central de la apuesta por una sociedad más justa y equitativa para la construcción de una paz estable y duradera, de seguir la dinámica que trae su implementación, el alcance de los objetivos estará seriamente amenazado.

³⁰ Misión para la Transformación del Campo. (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, p. 13.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). Disponible en:
<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras (2018-A) Informe de rendición de cuentas construcción de paz. Noviembre 2016- mayo 2018. P. Consultado en
<http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/Informe-Individual-Rendicion-Cuentas-de-Paz-Agencia-Nacional-de-Tierras-V2.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras (2019) Plan de Acción 2019- Anexo.
- Agencia Nacional de Tierras (2018-B).
<http://www.agenciadetierras.gov.co/2018/07/26/agencia-de-tierras-y-fiscalia-general-de-la-nacion-recuperan-predio-de-alias-don-mario-para-dotar-de-tierra-a-familias-campesinas/>
- Cede (2017). Fondo de tierras del acuerdo agrario de La Habana: estimaciones y propuestas alternativas. Documento CEDE 41. Universidad de los Andes. Facultad de Economía-CEDE, Bogotá
- DANE, (2015). III Censo Nacional Agropecuario 2013-2014. Tomo 2. Resultados. Bogotá 27
- Recuperado de: www.dane.gov.co
- DNP (2014) Misión para la transformación del Campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco Conceptual. José Antonio Ocampo, Jefe de Misión.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>
- DNP-Misión para la Transformación del Campo. (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Nuevas Ediciones S.A.
- DNP- Conpes 3859 (2016). Política para la adopción e implementación del catastro multipropósito. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/>
- DNP-Conpes 3932 (2018) 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. Junio 22 de 2018 Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/>
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP 2019A). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bogotá. Consultado en:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP 2019 B). Conpes 3958 de 29 de abril de 2019 por el cual se aprueba la Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito
- IGAC et al (2012) Atlas de la Distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional
- Incoder (2013). Balance de Gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio, 1960-2012. Bogotá entre 1960 y 2012 se adjudicaron 19.409.787 ha de las cuales el 99,3% provino de titulación de baldíos.
- Kroc Institute for International Peace Studies (2019) Estado Efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Bogotá.
- Organizaciones Sociales (2019) Carta al Sr. Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Presidencia de la República, 2018. Paz con Legalidad. Iván Duque Márquez 2018-2022. <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>. Recuperado, Enero 15 de 2019
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2019). Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP-CERAC. Bogotá.
<https://www.cinep.org.co/Home2/images/2019Noticias/5to-Informe-Secretaria-Tcnica.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2018) Tercer informe de verificación a la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP- CERAC. Bogotá.

Leyes

- Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1876 de 2017 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”
- 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”

Decretos Ley

- Decreto Ley 870 de 2017 “Por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros objetivos de conservación”
- Decreto Ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan

Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”

Decreto Ley 884 de 2017 “Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”

Decreto Ley 892 de 2017 “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”

Decreto-Ley 893 de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial (PDET)”

Decreto Ley 894 de 2017 “Por el cual se dictan normas de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final

Decreto Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral”

Proyectos de Ley

Proyecto de Ley 001/18 S modificadorio de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, para implementar la especialidad agraria en las jurisdicciones ordinaria y de lo contenciosos administrativo

Proyecto de Ley 003 de 2018, que busca reformar la Ley 160 de 1994 (Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural)

Proyecto de Ley 225/18C y 196/18-S, “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;

Proyecto de ley 257/18C y 247/18S Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones

Proyecto de ley 242/2018C de 2018 “Por el cual se regula el Sistema Catastral Nacional Multipropósito

PUNTO 2: “PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ”

1. INTRODUCCIÓN

En el caso colombiano, democracia y guerra han interactuado de múltiples formas. Por una parte, las fallas de representación e inclusión democrática están en el origen mismo del conflicto armado y han sido una de las causas objetivas que durante décadas distintos grupos armados ilegales han esbozado para justificar su alzamiento en armas. La reproducción de prácticas clientelistas y la influencia algunos actores que distorsionan los procesos y resultados electorales han estrechado el sistema político colombiano a tal punto que una buena parte de los conflictos y demandas han encontrado en la violencia un medio más idóneo para su tramitación, que los canales institucionales.

Por otra parte, la violencia asociada al conflicto armado ha restringido los potenciales efectos democratizadores de distintos esfuerzos que han buscado solucionar tales problemáticas y, en no pocos casos, ha contribuido a su profundización. Por ejemplo, contrario a las expectativas de sus diseñadores, las reformas descentralizadoras que habilitaron, entre otras cosas, la elección popular de alcaldes y la apertura democrática que impulsó la Constitución de 1991 al ofrecer un mejor balance entre democracia representativa y participativa, más que atenuar la violencia, contribuyeron a dinamizarla y le dieron forma en distintos sentidos al motivar capturas masivas del estado local, restringir los derechos políticos de una enorme capa de la ciudadanía y ocasionar una deriva homicida en contra de sectores políticos y sociales específicos.

Como resultado de esta interacción, el vínculo entre armas y política que antecedió al origen del conflicto armado, se fortaleció y masificó al calor de la contienda violenta entre diferentes organizaciones armadas. Lo anterior, ha dado lugar a una democracia que si bien puede definirse como tal pues cuenta con los atributos procedimentales que usualmente la constituyen (pesos y contrapesos, elecciones regulares, incertidumbre en sus resultados, etc.), ha estado atravesada por un conjunto de bloqueos institucionales y fácticos que afectan profundamente su calidad, especialmente en las regiones más fuertemente afectadas por el conflicto armado.

Conscientes de esta situación, en la negociación para terminar el conflicto, entre Gobierno y FARC, se incluyó el tema de la participación política y la ampliación

democrática en la agenda, como uno de los problemas centrales a resolver. El acuerdo al que llegaron luego de cinco meses de discusión, se basó en un punto en común cual era el de tomar como referencia lo establecido en la Constitución de 1991 y aprovechar las oportunidades de reforma que esta carta ofrecía para desarrollar todo el potencial democrático que el conflicto armado había truncado (IFIT, 2018: 116).

Además, dada la naturaleza de los temas tratados y el impacto que podían tener sobre muchos actores más allá de la mesa, las partes definieron que más que contenidos puntuales o reformas de fondo, la lógica de la negociación debía definir las rutas necesarias para producir tales cambios que denominaron “acuerdos instrumentales para construir reformas” (IFIT, 2018: 118)

Sobre estas bases, la Constitución de 1991 como referente normativo y el establecimiento de rutas en la mesa para acordar reformas con otros actores políticos y ciudadanos más allá de ella, las partes definieron un conjunto de medidas distribuidas en tres grandes temas bajo la idea rectora de que la ampliación de la democracia era una condición necesaria para canalizar institucionalmente los conflictos de la sociedad y de esta forma desterrar la violencia como recurso de lucha política y resolución de diferencias.

En este documento, damos cuenta de los avances en la implementación registrados en cada uno de estos temas y evaluamos qué tanto han contribuido al cumplimiento de los principales objetivos propuestos en el punto dos del A.F.

2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

En su pretensión de ampliar la democracia, el punto dos se propuso tres objetivos bajo una visión novedosa de la seguridad que busca dignificar la política y al ser humano y una noción más amplia de la participación política que reconoce sus expresiones electorales, ciudadanas y sociales.

Las tres apuestas del acuerdo en este punto fueron:

- Romper el vínculo entre armas y política, es decir, desactivar cualquier posibilidad de emplear la violencia como mecanismo para resolver conflictos o diferencias. Para ello, dispuso que era necesario brindar una serie de derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política y de los nuevos movimientos políticos que surgieran después de la firma del A.F bajo una visión novedosa de seguridad fundamentada en la “dignidad

- humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos” (Acuerdo Final, 2017: 38)
- Promover un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos a través de la puesta en marcha de una serie de garantías que permitan el ejercicio pleno de la participación ciudadana (fortalecimiento de la planeación participativa, de las veedurías ciudadanas, de los consejos de paz, etc.) y de la movilización social concebidas como derechos fundamentales que enriquecen la democracia (A.F. 2.2.).
 - Garantizar la transparencia de los procesos electorales e incrementar una mayor participación electoral, especialmente en las regiones más fuertemente afectadas por el conflicto armado, por medio de la creación de 16 circunscripciones especiales transitorias de paz –CTEP-y de la aprobación de una reforma política amplia y participativa que integre aspectos del régimen de partidos políticos y de la arquitectura institucional en asuntos electorales (A.F. 2.3.)

Pasados un poco más de treinta meses de haberse firmado el Acuerdo Final y del inicio de su implementación, es importante examinar qué tanto se ha avanzado en el cumplimiento de cada uno de estos objetivos y cuáles han sido los principales obstáculos que se han presentado sobre la marcha.

A nivel general, observamos que, si bien la firma del acuerdo tuvo unos efectos directos en términos de disminución de la violencia asociada al conflicto armado, un incremento en la participación electoral en las últimas elecciones presidenciales y legislativas y una mayor predisposición de los ciudadanos a reivindicar sus derechos en las calles, se trata de resultados que no son directamente atribuibles a una adecuada implementación de lo acordado en el punto dos.

Al contrario, como demostramos en los siguientes tres apartados, aunque desiguales por objetivo y tema, los avances han sido cuando menos insatisfactorios por diversas razones en cada caso: déficit de capacidades institucionales y políticas mal enfocadas en temas de seguridad; desinterés y falta de voluntad política en aspectos relacionados con las garantías para la participación ciudadana y la protesta; y resistencias políticas por intereses creados frente a la reforma política y las CTEP.

a. Romper el vínculo entre armas y política

Uno de los dividendos más tangibles de la firma del Acuerdo de Paz y del cese unilateral de las FARC que le antecedió, fue una drástica disminución de la violencia letal directamente asociada al conflicto armado, a tal punto que organizaciones independientes como el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) aseguró no haber registrado una sola muerte en combate entre las FARC y el Estado en el año 2017. Un hecho sin precedentes en cerca de 51 años de conflicto armado (El Espectador, 23 de junio de 2018) que se sumó a otras buenas noticias como el cierre de ese mismo año con la cifra más baja de la tasa de homicidios registrada en las últimas cuatro décadas (El Espectador, 26 de diciembre de 2017).

Se consideró, entonces, que estaban dadas las condiciones para iniciar un proceso de profundización de la democracia que permitiera una participación más amplia y diversa. Tal sensación, tomó más fuerza, luego que las FARC finalizaron exitosamente el proceso de dejación de armas en septiembre de 2017, fundaron un nuevo partido político en septiembre de ese mismo año, participaron en las elecciones legislativas de marzo de 2018, calificadas como las más pacíficas de la historia reciente del país, y entraron a ser parte del Congreso más diverso, plural y programático registrado a la fecha. Hechos que muestran un proceso de transición organizacional de las armas a la política mucho más acelerado que el experimentado en otras negociaciones.

No obstante, de manera paralela a este proceso de relativa pacificación e incipiente democratización, se registra un preocupante deterioro de la seguridad de los líderes sociales al igual que la de los ex combatientes, algunos de ellos miembros activos del nuevo partido FARC. En ambos casos, la tendencia se ha mantenido a pesar que se han desarrollado una buena parte de las medidas contempladas en el A.F. para mitigar esta grave situación.

En cuanto al subtema de garantías para la oposición política, a finales de 2017 se desarrolló una mesa interpartidista que definió los lineamientos del Estatuto de la Oposición que sirvió como una instancia de consenso previo que facilitó la aprobación en el Congreso de una ley que, desde 1991, se había intentado sacar adelante sin éxito en once ocasiones.

La expedición de este nuevo Estatuto (Ley 1909 de julio de 2018) y su posterior reglamentación por parte del Consejo Nacional Electoral (Resolución 3134), dinamizó las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo y contribuyó a una

deliberación más programática al interior del Congreso. Primero, porque obligó a que los partidos políticos se declararan como gobiernistas, independientes o en oposición lo cual ha introducido una mayor claridad sobre el comportamiento esperado de cada colectividad. Segundo, porque de acuerdo a la nueva distribución de fuerzas³¹, la oposición política, algunas veces en alianza con los partidos declarados independientes, ha ejercido un mayor control político al Ejecutivo: hicieron uso del derecho de réplica, bloquearon algunas de sus iniciativas legislativas que iban en contra del A.F. (v.g. objeciones a la JEP) y promovieron varias audiencias públicas y debates para discutir aspectos críticos de la implementación, como el asesinato de líderes sociales.

En cuestiones relativas a las garantías de seguridad para el ejercicio de la política (A.F. 2.1.2.), a la fecha, una buena parte de sus disposiciones se han implementado normativamente y varias de ellas se encuentran en marcha operativamente, aunque no todas de manera satisfactoria.

Entre estos avances normativos se destaca la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto 895 del 29 mayo de 2017), la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto 154 del 3 de febrero de 2017), el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (Decreto 2124 del 18 de diciembre 2017), el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades (Decreto 660 del 17 de abril de 2018), la creación al interior de la Fiscalía de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo (Decreto 898 del 17 de mayo de 2017) y, más recientemente, durante el Gobierno actual, la puesta en marcha de un Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (Decreto 2137 del 19 de diciembre de 2018).

Además de este programa, el actual Gobierno ha manifestado públicamente su compromiso con las garantías de seguridad para los líderes sociales y ha avanzado en otras acciones concretas. Entre ellas, se destaca la participación activa en las mesas por la protección de la vida que desde mediados de 2018 la Procuraduría General de la Nación ha promovido en diferentes lugares del país y la más reciente suscripción de un pacto para la promoción del programa de protección de lideresas y defensoras de derechos humanos que constituye un

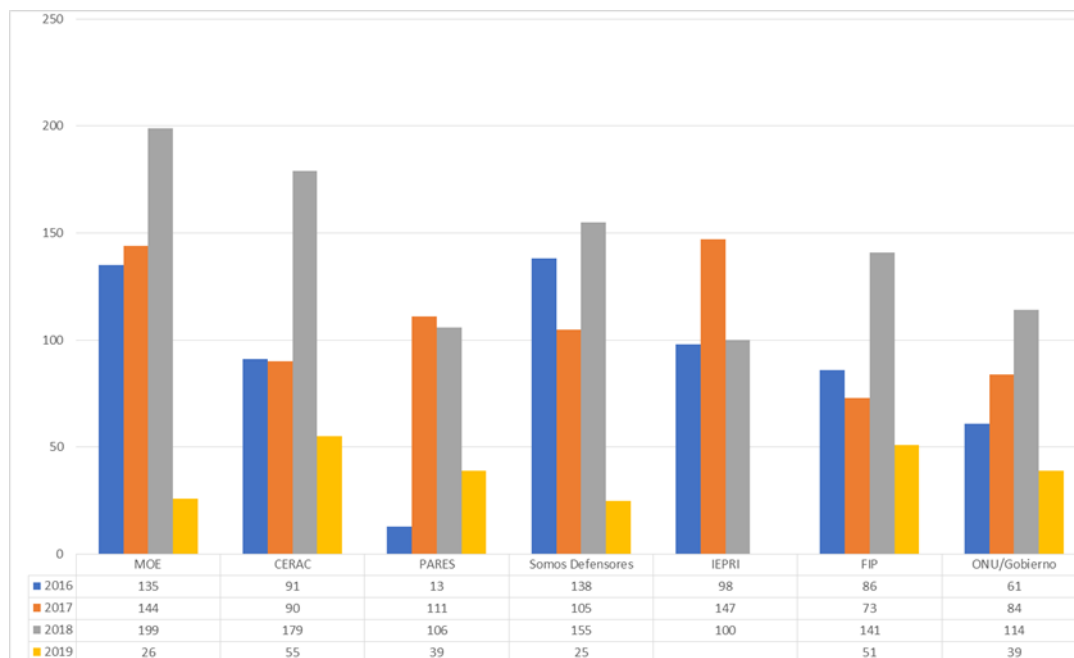
³¹ Únicamente el 50% de los senadores (53/108) y el 47% de los representantes a la Cámara (82/172) se declararon progobierno.

impulso importante a una iniciativa valiosa que durante años, varias organizaciones de mujeres, han trabajado y que, hace pocos años, quedó consignada en un Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.

Aunque se esperaría que, con todas estas herramientas a disposición del Estado, se hubiese avanzado en el agotamiento de la violencia como recurso de lucha política, la persistencia del deterioro de la seguridad física de líderes sociales y ex combatientes indica que aún está lejos de cumplirse con este objetivo. Al margen de la fuente consultada que da lugar a cifras diferentes, todos los conteos evidencian que la magnitud del fenómeno continúa siendo preocupante a más de dos años de haberse prendido las alarmas³².

³² Según el Consejero para los Derechos Humanos, Francisco Barbosa, desde la posesión del presidente Duque a 25 de mayo de 2019 se registró una disminución del asesinato de líderes sociales del 32% si se le compara con el mismo período del gobierno anterior. En datos absolutos, el Gobierno ha registrado 68 asesinatos. Sin embargo, como anotó José Manuel Vivanco en una respuesta a este informe, la cifra es engañosa pues no tiene en cuenta que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, está verificando 43 casos ocurrido durante el Gobierno actual que., eventualmente, podría incrementar el conteo oficial y, por lo tanto, ofrecer un panorama menos alentador (Semana, 17 de julio de 2019).

Gráfica 1. Evolución del asesinato de líderes sociales según diversas fuentes (2016-2019)³³



En estos dos años largos de implementación la ventana de la paz se ha estrechado a pesar de los distintos tipos de esfuerzos por evitarlo y romper ese histórico vínculo entre armas y política. Una posible explicación pasa por reconocer dos asuntos. Primero, que uno de los principales obstáculos de las medidas implementadas, especialmente las más recientes como el PAO, ha sido una falta de correspondencia con el enfoque de seguridad contemplada en el A.F. y un desconocimiento de lo que se había avanzado en el Gobierno anterior. Y, segundo, que al desconocerse la integralidad del A.F. se pierde la posibilidad de acelerar los procesos transformadores que los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado necesitan para agotar el uso de la violencia como recurso político: temas como el acceso a la tierra, procesos efectivos de sustitución de cultivos de uso ilícito y una ampliación de los canales de acceso al sistema político, especialmente de aquellos sectores sociales que enfrentan los

³³ Las cifras de corte a 2019 no son las mismas para todas las fuentes: 30 de junio para la Fundación Ideas para la Paz (FIP), Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y la Fundación Paz y Reconciliación (PARES); 27 de junio para la Misión de Observación Electoral (MOE); Y 9 de julio para Naciones Unidas-Gobierno nacional; 30 de marzo para Somos Defensores.

mayores riesgos, son medidas urgentes para ir más allá de las acciones de contingencia y cortoplacistas para atacar el fenómeno.

Lo anterior, se traduce en cuatro situaciones especialmente problemáticas que deberían ser subsanadas lo más rápido posible.

Primero, *la prevalencia de un enfoque reactivo e individual de la protección que no ha logrado transitar hacia uno preventivo y colectivo*. Una de las principales características de la respuesta institucional es que ha operado “por demanda”, según lo han exigido hechos de violencia sin lograr anticiparse y evitar que los riesgos anunciados se materialicen. Esto, a pesar que gracias al fortalecimiento del sistema de alertas tempranas se cuenta con información más oportuna para actuar y una ruta definida para responder al riesgo anunciado.

Al mismo tiempo, la insistencia en ofrecer esquemas de protección individual desde la Unidad Nacional de Protección o de ordenar el despliegue de pie de fuerza como prenda de garantía, ha desviado la atención de lo realmente importante: esquemas de protección colectivo, construido con la misma población que es objeto del riesgo, con el fin de ajustarse a las necesidades y realidades territoriales.

Segundo, *progresivamente se han ido cerrando los espacios de diálogo con la población que se supone el Estado debe proteger con carácter urgente*. Uno de los principales cambios que experimentaron las políticas y programas de protección de líderes sociales y ex combatientes con la llegada del nuevo Gobierno, ha sido un cierre relativo de los espacios de interlocución y rendición de cuentas que existían en algunas de las instancias que se crearon gracias al A.F. Esto resulta problemático toda vez que las decisiones en materia de protección se hacen de espaldas a quienes enfrentan los riesgos en el territorio. El desarrollo del Plan de Acción Oportuna y la nueva dinámica que ha tomado la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad son algunos ejemplos de esta situación.

Tercero, *la pérdida de esfuerzos y acumulados valiosos que ya se habían desarrollado en el gobierno anterior pero no han sido tenidos en cuenta*. El escenario de inseguridad que enfrentan los líderes sociales y los ex combatientes ha desbordado las capacidades institucionales con las que actualmente cuenta el Estado. Ante tal escenario, lo más sensato debería ser trabajar bajo la premisa de “construir sobre lo construido”. Esto es, reconocer los avances que se traían desde el anterior Gobierno.

No obstante, la actual administración arrancó de “ceros”, construyó su propia institucionalidad, ignoró lo que ya existía e, incluso, avanzó en algunas ocasiones en franca contradicción con la consignado en el A.F. El Plan Nacional de Desarrollo (2018 – 2022) aprobado refleja esta situación. Aunque establece que la protección de líderes sociales es una de sus prioridades, asume que el PAO es el único referente normativo. Por una parte, desconoce insumos importantes para avanzar en asuntos de protección colectiva como es el Decreto 660 de marzo de 2018 que establece un programa de programa integral de seguridad protección para las comunidades. Por la otra, se alinea con la propuesta de Zonas Estratégicas de Intervención Integral que recogen un modelo de estabilización militarista cuyas limitaciones son de amplio conocimiento en el país.

Y, finalmente, en cuarto lugar, derivado en buena parte de lo anterior, *la incapacidad del Estado de consensuar entre sus distintas agencias y las organizaciones sociales un conteo mínimamente compartido*. A la fecha, los conteos oficiales del asesinato de líderes sociales y ex combatientes sobre los que se basa el Gobierno no despiertan mayor credibilidad entre la gran mayoría de la población que se supone debería proteger, al mismo tiempo que los informes independientes no necesariamente coinciden entre sí en las tendencias observadas en cortos períodos de tiempo por las distintas metodologías y definiciones de “líder social” que emplean. Aunque si bien es cierto que se trata de una tragedia humana que trasciende este tipo de debates sobre las cifras concretas, al no tener un conteo oficial y reconocido por amplios sectores de la sociedad, se genera un desgaste del debate público acerca de la evolución reciente del fenómeno y se prescinde de una herramienta fundamental para evaluar permanentemente si las decisiones y políticas del Gobierno sí están contribuyendo a la disminución de este tipo de violencia.

b. Promover un mayor interés ciudadano en los asuntos públicos

Gracias a la desactivación de la violencia a gran escala derivada del conflicto armado, una buena parte de la ciudadanía ha encontrado nuevos espacios para discutir temas y exigir demandas vinculadas a una agenda reformista que durante décadas había estado rezagada en razón de la guerra. Aunque se ha insistido hasta la saciedad que la opinión pública está polarizada entre guerra o paz, temas como la corrupción, la educación, el medio ambiente o los impactos de la economía en la calidad de vida han ganado terreno. Así quedó en evidencia, por ejemplo, conforme se aproximaron las elecciones presidenciales de 2018, en el

que temas que usualmente habían monopolizado el espacio discursivo como era la seguridad, dejó de ser el principal asunto de interés (El País, 27 de mayo de 2018).

En este escenario, los mecanismos y espacios de participación ciudadana y el recurso de la protesta social cobran especial relevancia por cuanto son los instrumentos de los que disponen los ciudadanos para influir en las decisiones políticas más allá del voto, y exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno en distintas situaciones de protesta.

Por esta razón, el A.F. estableció un conjunto de medidas que buscan brindar mayores garantías para un uso adecuado de los mecanismos de participación ciudadana (A.F. 2.2.1.) y el ejercicio de la protesta social (A.F. 2.2.2.), permitir el acceso a medios de comunicación comunitarios (A.F. 2.2.3.), promover la reconciliación y convivencia a través de la puesta en marcha del Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación y sus respectivos capítulos territoriales (A.F. 2.2.4.) y fortalecer instancias como las veedurías ciudadanas (A.F. 2.2.5) y los espacios de planeación democrática participativa (A.F. 2.2.6).

Los principales avances registrados se han concentrado en apenas un conjunto de estas medidas, principalmente, por el escaso interés que despiertan entre los distintos actores encargados de promover su implementación.

En cuestiones de garantías para la participación ciudadana y la movilización social, durante el primer semestre de 2017, de acuerdo al mandato establecido en el A.F., se realizaron seis espacios de consulta ciudadana a nivel regional y uno a nivel nacional en el que participaron 2.478 personas en representación de 1.541 organizaciones sociales quienes aportaron una serie de recomendaciones que, posteriormente, quedaron consignadas en un documento de lineamientos de política pública que ayudaron a estructurar dos propuestas de proyecto de ley por dos comisiones análogas que tuvieron como base legal la composición actual del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, respectivamente. La primera, relacionada con una Ley Estatutaria de Garantías para la Participación Ciudadana. Y la segunda, una Ley Estatutaria para la Protesta Social. A pesar de contar con estos insumos, ninguna de ellas ha sido presentada al Congreso para su trámite, de modo que la primera sigue siendo un asunto pendiente y, la segunda, fue reemplazada por una resolución del Ministerio del Interior que (Resolución 1190 del 3 de agosto de 2018), aunque representa un logro importante, no tiene la misma jerarquía legal de la apuesta inicial.

Resulta positivo que ambos temas hayan sido incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo, más específicamente en una de las líneas del pacto por la legalidad denominada “Participación ciudadana: promoviendo el diálogo social e intercultural, la inclusión democrática y el respeto por la libertad de cultos para la equidad”.

En temas referidos a la participación ciudadana, en esta línea se contempló: (i) revisar la calidad de los espacios, instancias y canales de participación que actualmente existen; (ii) construir una estrategia de racionalización de estos espacios; (iii) identificar estrategias para fortalecer la participación comunitaria; (iv) impulsar procesos de control social y veedurías ciudadanas en todo el ciclo de política pública; y, (v) promover una red de conocimiento e intercambio de experiencias organizacionales; e (vi) impulsar el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal según lo establecido en el CONPES 3955 de diciembre de 2018 (Gobierno nacional, 2019a: 137 y ss.).

En lo que se refiere estrictamente al tema de protesta social, el PND incluyó el desarrollo de una “Política para la resolución pacífica de la conflictividad social, a través del diálogo social e intercultural constructivo y democrático” a cargo del Ministerio del Interior y de la Presidencia de la República, a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la asesoría del Departamento Nacional de Planeación. De igual forma, se estableció la creación de un Sistema Nacional de Resolución de Conflictividades Sociales -SNRC- que aporte información útil para que el Estado tome mejores decisiones en el tratamiento de estas conflictividades (Gobierno nacional, 2019a: 144).

Sin embargo, llama la atención que el Gobierno nacional no se haya pronunciado oficialmente acerca de la necesidad de desarrollar una ley estatutaria en los términos en que lo definió la Corte Constitucional luego que, en la sentencia C-223 de 2017, declaró inexecutable los 29 artículos del capítulo sobre protesta social del Código Nacional de Policía y estimó que, en aras de no caer en un vacío legal, dicho Código tendría una vigencia de dos años más cuyo plazo se venció el pasado 20 de junio de 2019. En consecuencia, actualmente existe una alta incertidumbre legal que puede ir en contra de las garantías de este derecho fundamental, pues no es claro que está y qué no está permitido por parte de las autoridades al momento de atender y gestionar este tipo de eventos colectivos.

Por su parte, mayores avances se reportaron en asuntos relacionados con temas de convivencia y reconciliación. Durante estos más de 30 meses de

implementación, se expidió el Decreto 885 del 26 de mayo de 2017 que fortaleció el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y a sus capítulos territoriales, y la Directiva Presidencial 01 de 2018 que le dio un nuevo impulso al convocar a todos los funcionarios públicos directamente involucrados a apoyar y facilitar la creación de estos consejos en cada una de sus jurisdicciones. En el marco de constituirse como un espacio de participación altamente representativo que busca la convergencia de muchas y muy diversas voces, el CNPRC sesionó en varias oportunidades, apoyó la creación de varios consejos departamentales y municipales y construyó los lineamientos para una Política Pública de Paz, Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización.

Más recientemente, durante el Gobierno actual, en julio de 2019, se lanzaron las dos primeras emisoras comunitarias en los municipios de Chaparral (Tolima) e Ituango (Antioquia). Conforme a lo dispuesto en el A.F. (2.2.3), se trata de una medida que busca ampliar el acceso a medios de comunicación a diferentes sectores con el fin de visibilizar el trabajo de las organizaciones sociales y de víctimas y promover contenidos pedagógicos sobre la construcción de paz.

Ante este panorama, no deja de ser preocupante que no se hayan iniciado reformas concretas y de fondo en este subtema sobre mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa. Básicamente por dos razones.

La primera, de orden coyuntural. La convergencia de un incremento de las expectativas ciudadanas frente a los beneficios de varios programas contemplados en el A.F que aún no se han puesto en plena marcha y la emergencia de nuevas reivindicaciones sociales, han suscitado un aumento de la protesta social que el Estado no ha logrado gestionar adecuadamente. Los choques entre Fuerza Pública y manifestantes han sido frecuentes, lo cual deriva en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones estatales y una creciente radicalización de las demandas sociales que puede tener efectos desestabilizadores importantes.

La segunda razón está relacionada con el acuerdo en su conjunto, pues uno de sus pilares fue el de la promoción de la participación ciudadana durante todo el proceso de implementación. Al no contar con las garantías suficientes para hacerlo, se compromete esta posibilidad. De hecho, una buena parte de la victimización de líderes sociales ha tenido lugar toda vez que los espacios de participación que se abrieron con la implementación del A.F. no han estado

acompañados de las garantías suficientes para mantener con vida a una buena parte de esta categoría de ciudadanos comprometidos con la paz en aquellas regiones que más urgentemente requieren que sus promesas transformadoras se materialicen.

c. Mayor transparencia y participación electoral

Uno de los efectos del conflicto armado, como advertimos en la introducción, ha sido las limitaciones asociadas al ejercicio pleno de los derechos políticos en una buena parte de los ciudadanos en distintas regiones del país y la incapacidad de impulsar reformas que promuevan una mayor transparencia en los procesos electorales.

El tercer objetivo que se propuso el punto dos del A.F. estuvo relacionado con corregir estas fallas institucionales. Contempló, entonces, un conjunto de medidas que buscaron promover un mayor pluralismo político, garantizar la transparencia de los procesos electorales, bajar las barreras de entrada al sistema político y promover una mejor representación política de las regiones más fuertemente afectadas por el conflicto armado.

Tales medidas se agruparon en dos grandes intentos de reforma durante la implementación. El primero, una reforma política amplia que, entre otras cosas, buscó reformar la arquitectura electoral vigente, democratizar internamente los partidos políticos y jubilar las viejas formas de hacer política. El segundo, relacionado con una medida especial como las CTEP que buscaba una mayor representación de los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado. En ambos casos, las reformas propuestas fracasaron, lo cual denota la resistencia de un sector de la clase política a promover cambios que amenazan sus intereses.

En lo que corresponde a la reforma política, de acuerdo a lo establecido en el A.F., se conformó una Misión Electoral Especial compuesta por siete miembros que durante tres meses trabajaron en la elaboración de un diagnóstico y un conjunto de propuestas tendientes a asegurar una mayor autonomía, independencia y transparencia de la organización y de los procesos políticos y electorales (Misión Electoral Especial, 2017).

A pesar de contar con estos insumos, sus recomendaciones no fueron tenidas en cuenta en ninguna de las dos iniciativas que se discutieron en el Congreso para sacar adelante la reforma política que necesita el país. La primera de estas

iniciativas, se presentó el 20 de mayo de 2017 para que su debate se surtiera vía fast track, pero al sufrir tantos cambios durante su trámite terminó archivada en el mes de noviembre de ese mismo año. Igual suerte corrió la segunda iniciativa presentada el 20 de julio de 2018 que si bien contenía algunos elementos positivos como la lista cerrada o la participación equitativa de hombres y mujeres en dichas listas, volvió a archiversse en el mes de mayo al considerar que durante el trámite legislativo ordinario se habían introducido artículos inconvenientes como aquel que le devolvía la iniciativa del gasto público a los congresistas o el que modificaba el actual régimen de incompatibilidades.

En lo que se refiere a las CTEP el escenario es más crítico en la medida que era una de las prioridades de la implementación, lo cual deriva en el principal incumplimiento referido al punto de participación política. De acuerdo a lo establecido en el A.F. (6.1.10, literal b), estaba previsto que estas circunscripciones se aprobaran a más tardar doce meses después de haberse firmado el acuerdo, es decir, en noviembre de 2017. Un plazo que el Plan Marco de Implementación extendió a finales de 2018 (PMI, 2018: 66), pero que aun así se volvió a incumplir. Tal incumplimiento se configuró a pesar de que en dos ocasiones se debatieron sendos proyectos que buscaron la aprobación de estas circunscripciones bajo la idea de que se trataba de una medida reparadora dirigida a los territorios más fuertemente afectados por el conflicto, que debía beneficiar, en principio, a todas las víctimas sin distinción de quién hubiere sido su victimario. Sin embargo, la resistencia de un sector político en el Congreso impidió que estos proyectos salieran adelante, alegando erróneamente, que las circunscripciones iban a ser curules para las FARC adicionales a las que ya tenían o que iban a terminar capturadas por organizaciones criminales que operan en los territorios que se supone debía beneficiar.

A la fecha, las circunscripciones siguen siendo un asunto pendiente lo cual resulta problemático, no sólo por el abierto incumplimiento que constituye frente a lo acordado, sino también porque se trata de un mecanismo que busca amplificar a nivel nacional las voces de aquellos que durante décadas se les ha negado el acceso al Estado e impulsar una mayor capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones.

En síntesis, si en el caso de las garantías de participación ciudadana y social los pocos avances registrados obedecen en gran medida a una falta de interés al no ser una prioridad legislativa y política en la coyuntura de la implementación, en el

caso de los subtemas referidos a las garantías para la participación electoral sus exiguos resultados obedecen a la resistencia de distintos tipos de fuerzas políticas que, desde adentro del sistema político, han impedido que prosperen a pesar del impulso de otros sectores reformistas.

Los pocos avances registrados en materia de participación política dan cuenta de una oportunidad perdida para democratizar el sistema político colombiano, pero también representan un enorme desafío tanto para la implementación del Acuerdo en su conjunto como para la estabilización de un país en transición.

Para la implementación del Acuerdo en su conjunto porque obliga a que las reformas y cambios que contiene deban tramitarse en un sistema político que no brinda garantías suficientes para que las decisiones se tomen bajo principios de transparencia y pluralidad. De hecho, muchos de sus opositores actúan desde adentro del sistema político para bloquear los cambios y transformaciones que pretende el Acuerdo por cuanto afectan intereses particulares.

Para la estabilidad del país, porque la persistencia de la violencia en contra de agentes de cambio fundamentales como son los líderes sociales y lo ex combatientes, expresan la incapacidad del Estado para contener esta tragedia lo cual afecta su credibilidad en muchas regiones del país en las que operan grupos armados ilegales que suplen funciones estatales como protección, seguridad y justicia.

En ambas situaciones –la implementación del Acuerdo y la estabilidad del país–, las próximas elecciones locales de octubre representan una proverbial “prueba de fuego”. Al menos, por dos razones interrelacionadas que consideramos deberían ser de la mayor atención por parte del Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Primero, porque del desempeño electoral de las fuerzas propaz en el territorio depende una buena parte de mantener vivo el A.F. en lo local. Los gobiernos subnacionales tienen una responsabilidad fundamental pues cuentan con atribuciones centrales en cuestiones de seguridad y protección y serán las encargadas de manejar una fuente de recursos importante para financiar la paz a través del acceso al Sistema General de Participaciones además de los recursos que estas entidades territoriales deben generar. De acuerdo al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, el 35% de los recursos para financiar la paz provendrán de la primera fuente - el SGP-, y el 3% de la segunda.

Segundo, porque la experiencia reciente ha demostrado que la violencia se incrementa en los períodos pre-electorales como una estrategia para bloquear posibles iniciativas cuya agenda programática representa una amenaza al statu quo. Un asunto especialmente crítico toda vez que estamos ante las primeras elecciones locales en las que participa el Partido FARC, en las que se esperarían posiciones claras con relación a la implementación del A.F y se juegan en un contexto nacional donde las fuerzas de oposición tienen voz y son fuertes en el Congreso.

BIBLIOGRAFÍA

Prensa

- El Espectador (26 de diciembre de 2017) Colombia tuvo en 2017 la tasa de homicidios más baja en cuatro décadas: Mindefensa. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-tuvo-en-2017-la-tasa-de-homicidios-mas-baja-en-cuatro-decadas-mindefensa-articulo-730383>
- El Espectador (2 de enero de 2016). "Hace 51 años no se presentaba una reducción tan grande del conflicto armado": Cerac. Disponible: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/hace-51-anos-no-se-presentaba-una-reduccion-tan-grande-articulo-611701>
- El País, 27 de mayo de 2018 El caleidoscopio electoral colombiano: paz, corrupción y economía. Disponible: https://elpais.com/internacional/2018/05/26/colombia/1527347265_977045.html
- Semana, 17 de julio de 2019. El gobierno adorna las cifras de líderes asesinados. Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/el-gobierno-adorna-las-cifras-de-lideres-asesinados-por-jose-miguel-vivanco/620201>

Informes

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- IFIT (2018) Los debates de La Habana. Torreblanca editores.
- Fundación Ideas para la Paz (2019) La fragilidad de la transición: la paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1751>
- Resolución 3134 de diciembre de 18. Mediante la cual se reglamenta la Ley 1909 de 2018 del Estatuto de la Oposición estableciendo las pautas de financiamiento, acceso a medios de comunicación y garantías para los partidos que con personería jurídica se declaren formalmente en oposición.
- Conpes 3955 del 27 de diciembre de 2018. Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia
- Misión Electoral Especial (2017) Propuestas: reforma político electoral. Disponible en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

Decretos, leyes y resoluciones

- Decreto 2124 del 18 de diciembre 2017. 2017 “por el cual se reglamenta el sistema de

prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales”. Disponible en:

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20124%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

Decreto 2078 del 7 de diciembre de 2017. “por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202078%20DEL%2007%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

Decreto 895 del 29 de mayo de 2017, “por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Decreto 885 del 26 de mayo de 2017. "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia". Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20885%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Gobierno Nacional de Colombia (2019a) Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

Gobierno nacional, 2019b. PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2018-2022.

Resolución 1190 del 3 de agosto de 2019 del Ministerio del Interior. "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica" Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/lainstitucion/normatividad/resolucion-1190-del-3-de-agosto-de-2018>

Bases de datos consultadas

Fundación Ideas para la Paz

Misión de Observación Electoral

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos

Programa Somos Defensores

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Fundación Paz y Reconciliación

PUNTO 3: “FIN DEL CONFLICTO”

1. INTRODUCCIÓN

El contenido de este punto apunta sobre todo a tres objetivos: i) Creación de las condiciones para el fin del conflicto.; ii) Finalización de la reincorporación temprana, la implementación de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica -PNRSE- y la reincorporación para menores de edad y iii) Creación e implementación de los mecanismos del A.F. para el cumplimiento de las garantías de seguridad.

A continuación se presenta, para cada uno de los objetivos señalados, una síntesis de los avances durante los primeros 30 meses de implementación, los principales retos para el logro de los objetivos y las preocupaciones sobre su posible curso en el mediano plazo. El referente para este análisis es el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

2. OBJETIVOS

El Punto 3 del A.F. “Fin de Conflicto” incluye medidas para dar cumplimiento al cese el fuego definitivo y bilateral (CFHBD), la dejación de armas (DA), la reincorporación socioeconómica y política de los exintegrantes de las FARC y las medidas necesarias para crear las garantías de seguridad para la construcción de una paz estable y duradera. En esta materia, la ST verificó el cumplimiento total del CFHBD y de la DA, así como los avances presentados en materia de reincorporación y garantías de seguridad.

El A.F. definió los parámetros, procedimientos y secuencias necesarios para hacer un proceso de cese al fuego estructurado, monitoreable y verificable. Las reglas del Cese el Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo -CFHBD- (3.1.2 y su Protocolo) determinaron las acciones para la suspensión definitiva de acciones ofensivas entre los firmantes del A.F. La dejación de armas fue un procedimiento técnico, trazable y verificable mediante el cual la Organización de Naciones Unidas recibió la totalidad del armamento de las FARC-EP para destinarlo a la construcción de los tres monumentos estipulados en el A.F. La ST encontró que el CFHBD y la DA se cumplió en su totalidad, de acuerdo a lo establecido en el A.F. y los protocolos establecidos, quedan algunas tareas rezagadas con relación a la extracción, ubicación y deshabilitación de 7 caletas, y la construcción del último monumento para la paz.

En cuanto al proceso de reincorporación, el A.F. (3.2.1) describe las medidas para garantizar la reincorporación política de los exintegrantes de las FARC-EP que incluyen: el reconocimiento del nuevo partido, la financiación y asistencia técnica, la realización de campañas políticas electorales y la fórmula transitoria de representación política, entre otros. El A.F. (3.2.2.4), además incluye medidas que buscan garantizar la acreditación y el tránsito a la legalidad de los miembros de las FARC-EP no armados para el otorgamiento de indultos, de acuerdo con la ley 1820 de 2016. La reincorporación ha avanzado en sus tres componentes (político, jurídico y socioeconómico) dando por finalizada la reincorporación temprana, e iniciando con la implementación de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica -PNRSE-.

Con el propósito de contribuir a la generación de condiciones a corto, mediano y largo plazo que faciliten la construcción de proyectos de vida dentro de la civilidad de los excombatientes de las FARC, el A.F. (3.2.2) contiene medidas de reincorporación socioeconómica, que incluyen la implementación de proyectos productivos, colectivos e individuales, atención en salud y educación para los excombatientes y apoyos económicos excepcionales y transitorios.

Las garantías de seguridad contempladas en el A.F. son indispensables para su desarrollo e implementación, pues generan confianza entre las partes. Un primer conjunto de medidas del A.F. buscan fortalecer la política criminal frente a las organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Se contempla la creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (A.F. 3.4.3) y un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP- (A.F. 2.1.2.1) e incluye el fortalecimiento de capacidades investigativas de la Fiscalía General de la Nación como parte de la lucha contra estas organizaciones. Al interior de la Fiscalía, el A.F. creó la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales. El A.F. estipula la creación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional para aumentar la capacidad de acción inmediata del Estado para combatir “las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo y su desmantelamiento” (A.F. 3.4.5). Otras medidas buscan garantizar la protección individual y colectiva de los movimientos sociales y las comunidades, para lo que el A.F. establece el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades en los Territorios (A.F.3.4.8) y la Reforma al Sistema de Alertas Tempranas (A.F. 3.4.9). Además, contempla medidas para la supervisión a los servicios de vigilancia y seguridad privada (A.F. 3.4.10) y medidas de prevención y lucha contra la corrupción (A.F. 3.4.11). Estas han

avanzado en la creación y puesta en marcha de la institucionalidad creada, sin embargo hay problemas de articulación en su funcionalidad.

Buena parte de las acciones de este punto ya fueron cumplidas en su totalidad y otras presentan avances importantes, pues su implementación estaba estipulada en el A.F. para los primeros meses después de su firma. Sin embargo, persisten retos importantes en el mediano y largo plazo en materia de reincorporación económica y la sostenibilidad de los proyectos productivos, así como garantizar el funcionamiento de las instancias creadas por el A.F. en garantías de seguridad y su articulación con los programas actuales de Gobierno.

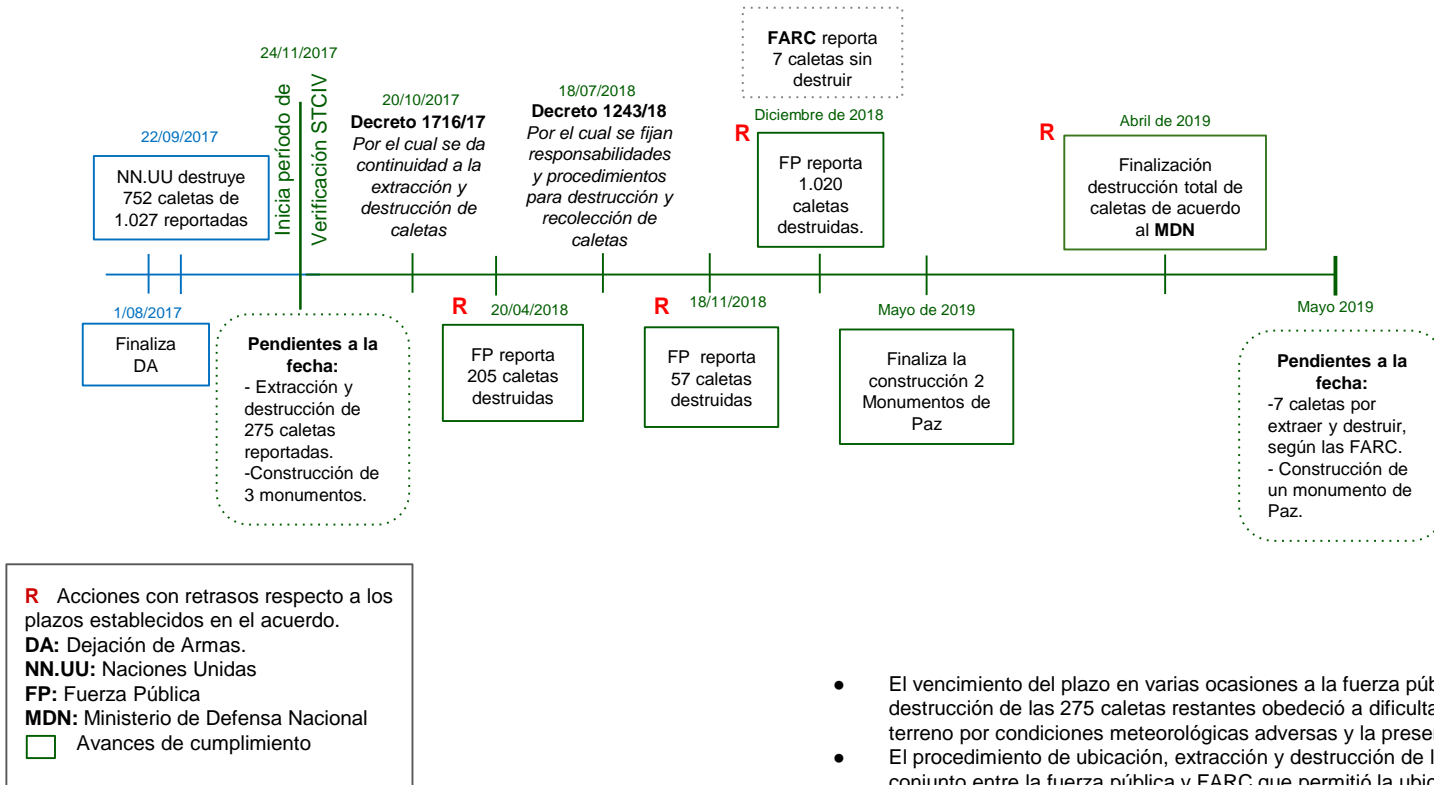
a. Creación de las condiciones para el fin del conflicto (A.F. 3.1)

El Gobierno Nacional y las FARC-EP se comprometieron a “terminar de manera definitiva las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, las hostilidades y cualquier conducta que no deba ser ejecutada de acuerdo con el Protocolo de las reglas que rigen el CFHBD y DA en el presente Acuerdo”. El Gobierno expidió el Decreto 1386 de 2016 que decretó la aplicación del CFHBD a partir del 29 de agosto de 2016, que se mantuvo hasta la finalización de la DA en septiembre de 2017.

La terminación completa y definitiva del CFHBD fue un acuerdo histórico con la exguerrilla de las FARC-EP y el único con un Mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación (Gobierno, FARC y Misión de Naciones Unidas), que contribuyó a la reducción de las muertes por causa del conflicto armado. El cumplimiento CFHBD fue el resultado de la implementación efectiva de lo estipulado en el A.F. y de los protocolos creados para su desarrollo.

En cuanto a la dejación de armas -DA-, las FARC-EP, con el apoyo de la fuerza pública y la Misión de Verificación de Naciones Unidas, culminaron el proceso de “Dejación de Armas” en agosto de 2017, con la salida de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y de los Puntos Transitorios de Normalización -PTN- de los contenedores en los que se almacenaron las 9.593 armas dejadas por las FARC-EP y con su posterior inhabilitación en septiembre de ese año. El armamento inhabilitado y destruido fue destinado a la construcción de los tres monumentos previstos en el A.F. (A.F. 3.1.7). Dos de ellos ya están construidos: uno en Bogotá ‘(Fragmentos)’ y otro en Nueva York ‘(Kusikawsay)’.

Frente a las labores de descontaminación del territorio, de acuerdo con el Ministerio de Defensa Nacional, la fuerza pública, con apoyo de FARC, terminó la tarea de ubicación, extracción y destrucción de 1.020 caletas (de las 1.027 reportadas por FARC en agosto de 2017). Están pendientes de extraer y destruir siete caletas debido al difícil acceso al terreno y las condiciones de seguridad, según lo reportó FARC.



- El vencimiento del plazo en varias ocasiones a la fuerza pública para la extracción y destrucción de las 275 caletas restantes obedeció a dificultades de acceso al terreno por condiciones meteorológicas adversas y la presencia de grupos armados.
- El procedimiento de ubicación, extracción y destrucción de las caletas fue un trabajo conjunto entre la fuerza pública y FARC que permitió la ubicación, extracción y destrucción de las caletas con armamento, municiones y explosivos que no fueron inhabilitados por la Misión de la ONU.
- Fueron construidos dos Monumentos de Paz en las ciudades de: Bogotá ('Fragmentos') y Nueva York ('Kusikawsay').

En lo que respecta a la entrega de bienes por parte de FARC, y de acuerdo a lo establecido en el A.F. (3.1.1.3. y 5.1.3.7), el Decreto Ley 903 de 2017 y los decretos ordinarios 1364 y 1407 de 2017, en agosto de 2017 FARC entregó el inventario definitivo de sus bienes y activos para la reparación de las víctimas del conflicto armado. Fueron reportados: \$963.241 millones, US\$450.000, 267.520 gramos de oro, 241.000 hectáreas, infraestructura vial por \$196.000 millones y 20.672 cabezas de ganado, entre otros. En respuesta al conflicto de competencias entre la Jurisdicción Especial para la Paz-JEP- y la Fiscalía General sobre los bienes no inventariados de las FARC, la Corte Constitucional decidió destinar estos bienes a la reparación de las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en el A.F. (3.1.1.3 y 5.1.3.7), el Decreto Ley 903 de 2017 y el artículo 282 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. La Sociedad de Activos Especiales -SAE- entregó al Gobierno Nacional el “Informe de Gestión y Recepción de los bienes reportados por las FARC en el marco del Acuerdo de Paz”, que señaló que hasta el 27 de diciembre de 2018 había recibido “450.000 dólares americanos, 255.040 gramos de oro, 197 gramos de platino, 224 semovientes, 996 muebles y enseres, nueve inmuebles y \$2.114 millones” (SAE, 2019), que representan el 1% de lo reportado por las FARC en agosto de 2017.

b. Finalización de la reincorporación temprana, la implementación de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica -PNRSE- y la desvinculación de menores (3.2)

La reincorporación a la vida civil es un “proceso integral, sostenible, excepcional y transitorio, que considera los intereses de los excombatientes de las FARC-EP y sus familias. Está orientado al fortalecimiento del tejido social en el territorio y a la convivencia y reconciliación de quienes lo habitan. Se acompaña de la actividad productiva y la democracia local bajo los pilares de libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales” (A.F. 3.2).

Reincorporación política:

Posterior a la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2017 sobre reincorporación política, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común -FARC-se inscribió como partido político ante el Consejo Nacional Electoral -CNE-, que reconoció su personería jurídica. El partido FARC participó por primera vez en unas elecciones legislativas en marzo de 2018 con 74 candidatos y se prepara para participar en las elecciones regionales en octubre de 2019.

De acuerdo con lo establecido en el A.F. (3.2.1.2) el Partido FARC tiene derecho - de forma transitoria- a diez curules en el Congreso de la República (5 en Cámara y 5 en Senado). Hasta el 15 de mayo, fecha de cierre del Sexto Informe de Verificación de la STCIV se han posesionado nueve congresistas, que ejercen sus funciones en las comisiones constitucionales, primera, quinta, sexta y séptima del Senado de la República y la primera, tercera y séptima de la Cámara de Representantes. A la fecha, y ante la declaratoria de la pérdida de investidura de Luciano Marín conocido como 'Iván Márquez', Israel Zuñiga conocido como 'Benkos Biohó' asumió su curul en el Senado de la República. Respecto, a la curul de Seuxias Paucias Hernández Solarte conocido como 'Jesús Santrich', la Cámara de Representantes inició el proceso de suspensión como congresista.

Desde el 20 de julio de 2018 fecha de posesión en el Congreso de la República, el partido FARC realizó la primera citación de control político y ha presentado 17 proyectos de ley.

Después del video donde reaparecieron los ex comandantes de las FARC 'Iván Márquez', 'Jesús Santrich', 'El Paisa' y 'Romaña' rearmandose, el Comité de Ética del partido FARC solicitó al Dirección Nacional la sanción y expulsión de los mismos, incluyendo a Walter Mendoza y 'Aldivener'.

55

Reincorporación jurídica:

Durante los 30 meses de implementación del A.F., la Oficina del Alto Comisionado para la Paz -OACP- había acreditado 13.061 excombatientes (92%) de los 14.178 incluidos en los listados entregados por las FARC-EP en agosto de 2017. Del total de acreditados, 185 (1,4%) permanecen privados de la libertad, 732 (5,6%) no han sido notificados por la OACP para recibir documentación de acreditación. Otros 242 (1,7%) no han sido acreditados y son objeto de examen por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final - CSIVI- (NN.UU., 2019, p. 9 y 10).

El componente FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación -CNR- entregó un listado adicional de 1.000 excombatientes para que fueran acreditados de acuerdo con lo señalado en el A.F. (3.2.2.4). La OACP mantiene la decisión de no realizar una evaluación adicional, al no tener competencia legal para "recibir listados posteriores al día D+180, y acreditar a aquellas personas incluidas en listados posteriores a la fecha establecida" (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019). La ST considera como una oportunidad que

brindaría mayor sostenibilidad a la construcción de paz, la posibilidad de ofrecer una forma de reincorporación o resocialización a las personas que hacen parte de este listado adicional.

A 8 de mayo, la JEP había recibido 13.628 actas de sometimiento. De estas, 11.773 ya están aprobadas: 9.701 (82%) corresponden a excombatientes de las FARC-EP, 2.015 a miembros de la fuerza pública, 45 agentes del Estado y 12 por protesta social (JEP, 2019). Ante el alto número de casos represados en la JEP y la demora en su trámite, la JEP adoptó el "Plan de acción para superar el retraso y represamiento judicial de la Sala de Amnistía o Indulto". Como resultado de este plan, la JEP redujo en 76% el número de casos represados en la Sala de Amnistía e Indultos, al pasar de 6.461 casos represados en enero a 1.500 en abril.

Reincorporación socioeconómica:

En cumplimiento del numeral 3.2.2.3 del A.F., el 22 de junio de 2018 el Gobierno Nacional aprobó el documento CONPES 3931 de 2018 que establece la hoja de ruta a mediano y largo plazo para la consolidación de una Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica –PNRSE- de los exintegrantes de las FARC por un periodo de ocho años, tal como lo establece el Plan Marco de Implementación, para iniciar su ejecución en el segundo semestre de 2018. La Agencia para la Reincorporación y Normalización -ARN- adelantó 33 acciones relativas a la reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC, en cumplimiento del Plan de Acción y Seguimiento de la PNRSE. La implementación a tiempo de las primeras acciones de la política cumple con las disposiciones y el objetivo principal de la reintegración establecido en el A.F.

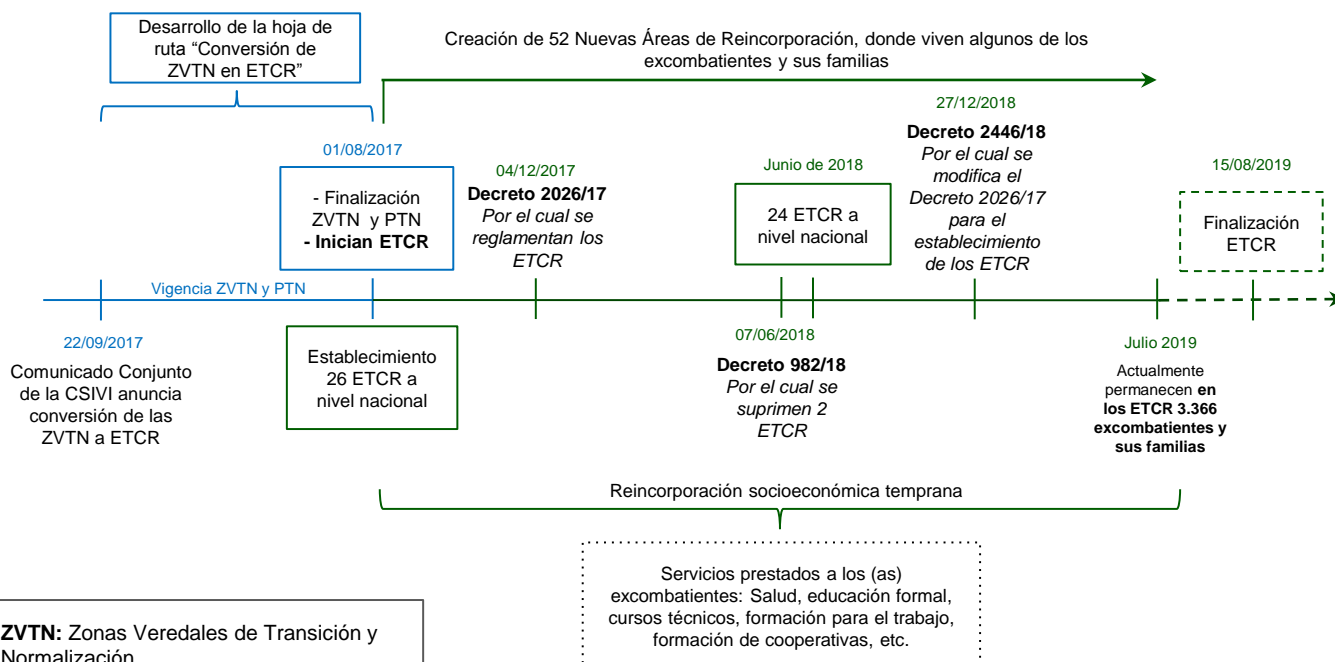
El “Pacto para la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”, del Plan Nacional de Desarrollo -PND- incluye una meta de reincorporación de excombatientes para el cuatrienio, correspondiente al “porcentaje de excombatientes con estado de avance de reincorporación del 50% de aquellos que se encuentran activos en proceso de reincorporación” (PND., 2019). Esta meta permitirá una medición del proceso de reincorporación socioeconómica de los excombatientes en el mediano plazo.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 2027 el 7 de diciembre de 2016, en el que se creó el Consejo Nacional de Reincorporación- CNR- (A.F. 3.2.2.3) con la participación de dos representantes del Gobierno Nacional y dos representantes de FARC con el fin de “definir las actividades, establecer el cronograma y

adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación”. El CNR se ha reunido quincenalmente, lo que ha permitido avanzar en la aprobación de proyectos productivos colectivos y en los lineamientos para el suministro de alimentos y la implementación del esquema de salud en los ETCR, además de la creación de las Mesas Departamentales de Reincorporación en Bolívar, Huila, Valle del Cauca y Santander.

Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR- existirán como figura jurídica hasta el 15 de agosto de 2019, de acuerdo con el Decreto 2046 de 2018. El Gobierno Nacional mantendrá hasta agosto de 2020 el abastecimiento y el suministro de alimentos en estos espacios territoriales, de acuerdo con el Decreto 1629 de 2019. Estos espacios se tendrán que transformar, para lo que el Gobierno Nacional diseñó la “Estrategia de Fortalecimiento de iniciativas de autoabastecimiento” que tendrá vigencia hasta el 30 de diciembre de 2019. De los 24 ETCR, el Gobierno Nacional mantendrán 13 espacios, y reubicará 11 ante la imposibilidad de adquirir los predios y problemas de seguridad en las zonas (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019). Los miembros del CNR, tanto de FARC como del Gobierno, iniciaron una gira en todos los ETCR para acordar con los excombatientes la estrategia de estabilización y las alternativas para los espacios territoriales que deben ser reubicados.

Además de los ETCR, los excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación se han asentado en Nuevas Áreas de Reincorporación (urbanas y rurales), en donde viven y desarrollan proyectos productivos. Hasta el 15 de mayo, de acuerdo con el componente FARC en el CNR había 27 Nuevas Áreas de Reincorporación Rural y 25 Nuevas Áreas de Reincorporación Urbana para un total de 52. Sin embargo, esta figura no está contemplada en el A.F., o en algún otro mecanismo legal.



ZVTN: Zonas Veredales de Transición y Normalización
PTN: Puntos Transitorios de Normalización.
ETCR: Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
 □ Avances de cumplimiento
 — Vigencia ETCR

- Los ETCR existirán como figura jurídica hasta el 15 de agosto de 2019, de acuerdo con el Decreto 2046 de 2018. El Gobierno mantendrá 13 espacios y 11 serán reubicados.
- Durante el proceso de reincorporación temprana varios excombatientes salieron de los ETCR y se ubicaron en Nuevas Áreas de Reincorporación (27 rurales y 15 urbanas) donde viven y desarrollan proyectos productivos.
- El Gobierno Nacional mantendrá el suministro de alimentos y el esquema de atención en salud en los 24 ETCR hasta el 15 de agosto de 2019.



El A.F. (3.2.2.6) estableció el apoyo y la financiación para el desarrollo de proyectos productivos de manera colectiva e individual. El CNR aprobó 35 proyectos productivos colectivos que vinculan a 2.204 excombatientes con una inversión total de \$ 24.518 millones. Al 15 de mayo, el Gobierno Nacional había entregado recursos para 17 proyectos productivos colectivos, que benefician a 1.216 excombatientes (CNR FARC, 2019). La Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN-, había aprobado 185 proyectos productivos de carácter individual. De estos, 158 ya tienen recursos desembolsados (ARN, 2019).

La Mesa de Género del CNR logró la transversalización del enfoque a través del CONPES 3931 de 2018 con el objetivo de generar espacios para el liderazgo de las mujeres en la constitución de cooperativas para el desarrollo de proyectos productivos en los 24 ETCR. Además de la atención prestada a la primera infancia en guarderías ubicadas en 13 ETCR.

En el conjunto de medidas para asegurar la reincorporación socioeconómica, el A.F. no contempla la adquisición de tierras para el desarrollo de proyectos productivos de los excombatientes. Sin embargo, el Gobierno anterior expidió el Decreto 756 de 2018 que permite la asignación de tierras para el desarrollo de proyectos productivos a formas organizativas colectivas de excombatientes de las FARC-EP, para lo que inició varios procesos de compra de tierras y adquirió el predio de 71 hectáreas en donde se encuentra el ETCR “Jaime Pardo Leal” en San José del Guaviare. El Gobierno Nacional decidió continuar con estos procesos de compra. De acuerdo con información de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, hay siete predios en proceso de compra directa en el marco del Decreto Ley 902 de 2017³⁴.

Asimismo, en el artículo 283 del PND se incluye la posibilidad de que los excombatientes en proceso de reincorporación accedan a tierras para el desarrollo de proyectos productivos. Para que esto sea así, la SAE tiene la competencia de transferir “las tierras a las personas en proceso de reincorporación que tengan consolidado y aprobado su proyecto. Según anunció el Gobierno, este traspaso se hará con la aprobación previa de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN-” (ARN, 2019).

Según lo establecido en la política “Paz con legalidad” y con el fin de actualizar los

³⁴ “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.”

resultados del censo realizado a los excombatientes en 2017, el Gobierno Nacional realizó, junto con el componente FARC en el CNR, un censo a los excombatientes en los 24 ETCR y en las 27 Nuevas Áreas de Reincorporación Rural para conocer sus necesidades en materia de trabajo, salud, educación, seguridad y participación. Además de la demostración de confianza que supuso la realización conjunta de este censo, su aplicación logró recoger y sistematizar información sobre el grado de avance y el alcance de la reincorporación.

De acuerdo con el censo realizado:

- Fueron censados 10.415 excombatientes en proceso de reincorporación. El 25% (2.608) eran mujeres y 74% (7.708) hombres.
- 2.935 excombatientes permanecen en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación y reciben atención directa del Gobierno Nacional.
- El 62,2% de los hombres tiene 40 años o menos. En el caso de las mujeres la tasa es de 78,5%.
- El 17,3% de los excombatientes se auto reconoce como parte de un grupo étnico.
- 258 mujeres (9.9%) estaban embarazadas al momento de la consulta.
- El 10.6% de los excombatientes presenta algún grado de discapacidad.
- El 95.4% de los excombatientes tiene interés por desarrollar proyectos productivos y al 4.6% (478) le interesa empleo permanente.
- 1.600 excombatientes están vinculados a 185 proyectos productivos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación y la ARN.

La ST registró la afiliación al sistema de seguridad social en salud del 98% de los excombatientes (12.909) y en pensiones del 78% (10.162) de los 13.061 excombatientes acreditados. De acuerdo con lo señalado por el Gobierno Nacional, el esquema de salud en los 24 ETCR se mantendrá hasta agosto de 2019.

La oferta educativa en los ETCR y sus zonas aledañas es cubierta con recursos estatales y de cooperación internacional en el marco del Convenio “Arando la Educación”. De acuerdo con la ARN, hasta marzo se había matriculado el 13,4% (1.773 del total) de excombatientes en los ETCR y 324 excombatientes adicionales fuera de los ETCR en el ciclo de educación básica. De acuerdo con la ARN, desde 2016, “más de 5.879 excombatientes de las FARC-EP y casi 4.000 personas ingresaron al sistema educativo a través de los niveles de educación primaria y secundaria” (ARN, 2019).

La renta básica mensual (A.F. 3.2.2.7), un componente fundamental de la reincorporación socioeconómica, empezó a entregarse a los excombatientes en

agosto de 2017 y finalizó el 16 de julio de 2019, de acuerdo con lo establecido en el A.F. Hasta esa fecha, el Gobierno Nacional retiró el beneficio a 2.211 excombatientes de las FARC (17% del total de 13.061 excombatientes) en proceso de reincorporación, por reincidencia o por consecución de un trabajo estable. En una medida adicional, el PND (artículo 284) modifica el artículo 8° del Decreto Ley 899 de 2017 e incluye el beneficio de una asignación mensual después de los 24 meses señalados en el A.F. Este beneficio depende del cumplimiento de una ruta de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP por lo que el CNR estableció las características y condiciones³⁵ necesarias para su otorgamiento (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019).

Reincorporación de menores:

El A.F. contempla medidas dirigidas a la atención, protección y restitución de los derechos de los menores de edad que salieron de las filas de las FARC-EP y reconoce sus derechos, beneficios y prestaciones en calidad de víctimas del conflicto armado. Este subtema tuvo una implementación temprana, de acuerdo con lo establecido en los Comunicados Conjuntos No. 70 y 96 de la Mesa de Negociación de la Habana y con los lineamientos del programa “Camino Diferencial de Vida” que permitió la salida del primer grupo de menores de campamentos de las FARC-EP en agosto de 2016. En total, 135 menores salieron de las FARC-EP. De estos, 11 están bajo el programa de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. De los 124 restantes, 116 ya cumplieron 18 años, 104 de ellos recibieron asignación única de normalización, 99 reciben la renta básica mensual dentro del programa de reincorporación y 83 fueron beneficiarios de reparaciones como víctimas. A nivel territorial, fueron creados los “Comités de Seguimiento” para la implementación del programa “Camino Diferencial de Vida” en los departamentos de Antioquia, Arauca, Norte de Santander y Tolima (NN.UU., p. 15, 2019).

En materia de garantías de seguridad para los menores que salieron de las FARC, fue asesinado un menor beneficiario del programa “Camino Diferencial de Vida” (NN.UU., p. 15, 2019). Según los registros de la ST es el primer asesinato de un

³⁵ Las condiciones para que los excombatientes accedan a la asignación mensual es que cumplan la ruta de reincorporación, la cual se compone de: Formación Académica, formación para el trabajo y desarrollo humano, acompañamiento psicosocial, generación de ingresos, entre otros componentes que dispongan el Gobierno Nacional.

menor que estuvo vinculado a las FARC desde la firma del A.F. De acuerdo con el Gobierno Nacional, siete jóvenes adultos beneficiarios del programa han denunciado amenazas y se han reportado dos casos de violencia sexual y reclutamiento forzado de los que fueron víctimas dos jóvenes adultos beneficiarios del programa (NN.UU., p. 15, 2019).

c. Creación e implementación de los mecanismos del A.F. para el cumplimiento de las garantías de seguridad (A.F 3.4)

Las garantías de seguridad contempladas en el A.F. son indispensables para su desarrollo e implementación, pues permiten la construcción de confianza entre las partes y el establecimiento de mecanismos de “lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participan en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo.”

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad -CNGS- es la instancia encargada de diseñar y hacer seguimiento a la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de paz, incluyendo aquellas que afectan a líderes y defensores de derechos humanos y movimientos sociales” (A.F. 3.4.3). La CNGS fue creada mediante el Decreto 154 del 3 de febrero de 2017 e instalada el 22 de marzo del mismo año. Cuenta con la participación del Gobierno, académicos y miembros de plataformas de Derechos Humanos. De las ocho sesiones que ha desarrollado de CNGS a nivel nacional, solo una se ha dado desde el 7 de agosto de 2018 cuando sesionó a nivel nacional el 30 de enero. A nivel territorial, fueron realizadas 13 sub-comisiones para la puesta en marcha del Plan de Acción Oportuna -PAO- y para la articulación de este plan con la Comisión y los otros mecanismos de seguridad creados por el A.F.

Para garantizar la seguridad de exmiembros de las FARC-EP, fueron creados mecanismos de protección como:

- La Mesa Técnica de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.2) de la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección (A.F.

3.4.7.4.1) que ha adoptado “198 esquemas de protección, incluidos 38 esquemas para mujeres y 33 esquemas colectivos” (NN.UU., p.11, 2019) para excombatientes y miembros del partido FARC y sus familias. La subdirección cuenta para los esquemas de protección con 1.124 escoltas, incluidos 696 excombatientes de las FARC-EP.

El componente FARC en la Mesa Técnica denunció en abril de 2019 la reducción presupuestal para los esquemas de protección, que impactan el funcionamiento de los mismos. El director de la UNP solicitó al Congreso “una adición presupuestal de por lo menos \$300.000 millones para que las actividades de la entidad a su cargo no sufran traumatismos en lo que resta del año” (UNP, 2019). La reducción presupuestal de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección pondría en riesgo la robustez de la protección brindada a los miembros del partido FARC.

- La Instancia Tripartita de Seguridad y Protección, que aún opera y está conformada por la Unidad Nacional de Protección -UNP-, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, las Fuerzas Armadas y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas). Esta instancia, que no está establecida en el A.F., tiene un carácter informal como espacio de diálogo y verificación de las medidas de seguridad para los excombatientes en los 24 ETCR. Pese a la implementación de medidas de seguridad y protección, persiste la violencia política contra excombatientes de las FARC-EP. De acuerdo con información de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, a marzo de 2019 habían sido asesinados 99 excombatientes de las FARC-EP. El Gobierno Nacional informó que hasta el 15 de mayo han sido asesinados 130 excombatientes, la Fiscalía informó de 126 y el partido FARC señaló que son 139 los excombatientes que han sido asesinados desde la firma del A.F.

El Pacto Político Nacional establecido en el A.F. (3.4.2) cuenta desde abril de 2018 con una propuesta metodológica que incluye la identificación de rutas, actores, territorios y un procedimiento de implementación a nivel nacional y regional, que no ha sido implementada. El partido FARC, en cumplimiento de lo establecido en el A.F. (3.4.2), anunció que pondrá en marcha el Pacto desde las regiones con la participación amplia de diferentes sectores de la sociedad para “(...) construir paz, a rechazar la violencia y a suscribir documentos de compromiso en tal sentido” (FARC, 2019). Para este fin le solicitó al Consejo de Seguridad de Naciones

Unidas ejercer una “permanente vigilancia” (FARC, 2019) que permita garantizar la implementación del Pacto Político Nacional. La ST registró la firma del “Pacto Municipal por la Paz” de la ciudad de Cali, Valle del Cauca.

El A.F. (3.4.4) estableció la creación de la Unidad Especial de Investigación en la Fiscalía General de la Nación para “asegurar el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo.” A mayo, la Unidad investigaba 132 casos de homicidios de excombatientes de las FARC-EP, de los que había esclarecido el 67% de los crímenes. En cuanto a las tentativas de homicidio, la Unidad investigaba 16 casos y había avanzado en el esclarecimiento de 7. Respecto a los crímenes que involucran a los familiares de los excombatientes, de los 34 registrados la Unidad había esclarecido 18 (Fiscalía General de la Nación, 2019). En cuanto al homicidio de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, la Unidad señaló que “de los 265 asesinatos en contra de defensores de derechos humanos registrados de enero de 2016 a marzo de 2019, se ha identificado a los autores de 151 casos (57%). Hay 29 condenas, 53 llamados a juicio, 35 imputaciones de cargos, 31 órdenes de captura y tres procesos precluyeron por la muerte de los sindicados (Fiscalía General de la Nación, 2019).

El Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en el Territorio previsto en el A.F (3.4.8), fue adoptado y reglamentado en el Decreto 660 del 17 de abril de 2018, que establece las medidas integrales de prevención, protección y seguridad de las comunidades y la articulación de las mismas con las entidades nacionales y territoriales, inclusive el Sistema de Alertas Tempranas -SAT-.

Desde enero de 2019, el Gobierno Nacional implementa el Plan de Acción Oportuna -PAO- en 24 zonas afectadas por el conflicto armado. En cada una de ellas, en coordinación con las autoridades locales, fueron adoptadas medidas de seguridad y protección para los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, especialmente con el aumento en la presencia de la fuerza pública en el territorio. El “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” del PND, establece estrategias dirigidas a la protección de personas y comunidades en riesgo, que incluyen elementos de prevención, protección y judicialización, sin que hayan sido incluidas las disposiciones del Decreto 660 que establece las medidas de prevención y protección a nivel nacional y territorial para la protección colectiva de las comunidades y organizaciones en el territorio (A.F. 3.4.8).

El A.F. (3.4.5) estableció la creación de un Cuerpo Élite en la Policía Nacional con el objetivo de combatir las organizaciones y conductas criminales objeto del A.F. De acuerdo con el Plan Marco de Implementación, el Cuerpo Élite funcionará hasta 2022. El Cuerpo Élite lanzó en abril de 2019 dos canales de comunicación de alcance nacional para la recepción de casos de amenazas contra esta población y activar así las rutas de seguridad y protección.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos citados

- Agencia para la Reincorporación y Normalización. (27 de mayo de 2019). Gobierno concreta beneficios para más de 13.000 excombatientes de las Farc-Ep en el Plan Nacional de Desarrollo. Documento recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-deprensa/noticias/Paginas/2019/Gobierno-concreta-beneficios-para-mas-de-13-000-excombatientes-de-las-Farc-Ep-en-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Mayo 2019). Respuesta a solicitud de información enviada por CERAC – ST.
- Misión de Verificación de Naciones Unidas. (2019). Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2019/265. Documento recuperado de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_265_espanol.pdf
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Febrero de 2018). Primer 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). Documento recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2018/07/Primer-Informe-STCVI-Febrero-2018.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Mayo de 2018). Segundo 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). Documento recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2018/07/Segundo-Informe-STCVI-Mayo-2018-.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Agosto de 2018). Tercer 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). Documento recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wpcontent/uploads/2018/11/TercerInforme-Trimestral-Secretar%C3%ADaT%C3%A9cnica.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Noviembre de 2018). 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). Documento recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wpcontent/uploads/2018/12/Cuarto-informeTrimestral-Secretar%C3%ADaT%C3%A9cnica.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Febrero de 2019). Quinto 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). Documento recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/03/5to-InformeSecretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Junio de 2019). Tercer informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Documento recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/07/Tercer-Informe-de-Implementaci%C3%B3n-del-Enfoque-de-G%C3%A9nero-STCVI.pdf>

Sociedad de Activos Especiales. (27 de diciembre de 2018). “SAE presenta informe de recepción de bienes FARC en 2018”. Documento recuperado de: <https://www.saesas.gov.co/index.php?idcategoria=31422>

Presidencia de la República. (Diciembre de 2018). Paz con Legalidad. Iván Duque Márquez 2018-2022. Recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>

PUNTO 4: “SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS”

1. INTRODUCCIÓN

El Punto 4 del A.F. está dividido en tres temas generales: i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; ii) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Los principales avances en este Punto se han dado en lo relacionado con la erradicación (voluntaria y forzosa) de cultivos de uso ilícito, mientras otros compromisos como la construcción de proyectos productivos de largo plazo aún no tienen avances en su implementación.

La persistencia de riesgos de seguridad en los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito permanece como uno de los mayores riesgos para la seguridad y para la implementación del Punto 4 del A.F. Estos riesgos representan obstáculos para el avance de los programas de sustitución, erradicación, verificación de hectáreas erradicadas, concertación de proyectos con comunidades, entre otros.

La falta del desarrollo normativo del tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores representa un incumplimiento de los compromisos del A.F., en tanto éste debe brindar garantías jurídicas a las familias vinculadas al PNIS y tenía que terminarse durante el primer año de implementación del A.F.

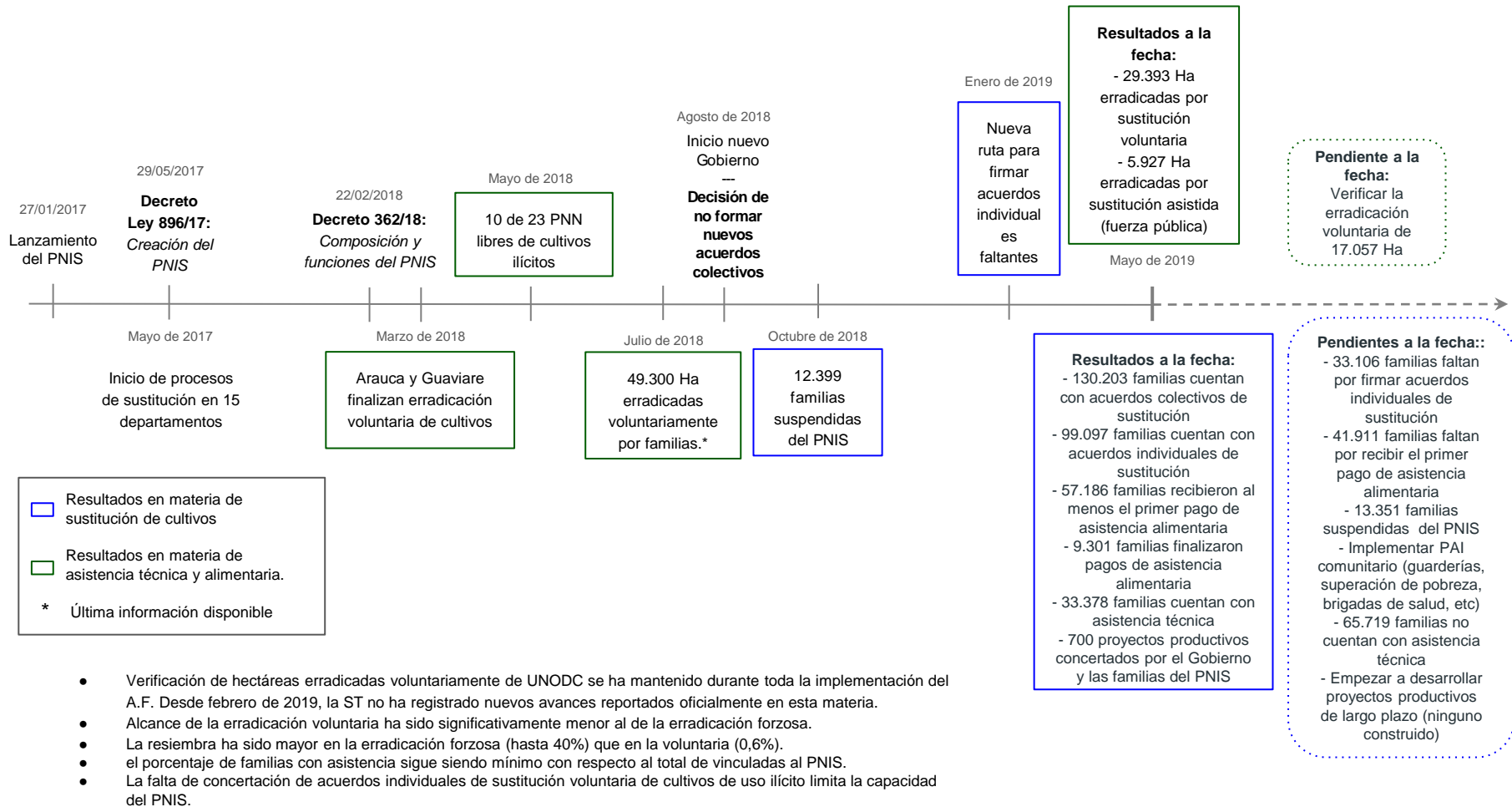
El avance en materia de prevención del consumo de drogas y salud pública, es principalmente normativo y de inclusión en políticas públicas de Gobierno. Con la misma dinámica los compromisos de lucha contra el narcotráfico, como el control de insumos y el mapeo del delito no presentaron avances durante el periodo de este informe.

2. OBJETIVOS

- a. **Generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, y encontrar una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito.**

El A.F. (4.1) busca atender poblaciones y territorios afectados por cultivos de uso ilícito, por medio de la implementación del Programa Nacional Integral de

Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS- y de los Programas Integrales de Desarrollo Alternativo -PISDA-, que se deben construir de manera conjunta, participativa y con un enfoque territorial y de género. El PNIS contribuirá a la transformación de la sociedad rural, al promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, mediante la implementación de los PISDA y funcionará como un capítulo especial de la Reforma Rural Integral -RRI-, contemplada en el Punto 1 del A.F. (Decreto 896 de 2017, Art. 3.1).



Creación y regulación del PNIS

El 27 de enero de 2017 el Gobierno Nacional lanzó el PNIS (A.F. 4.1.3.2) en el municipio de La Montañita, Caquetá (Presidencia de la República, 2017). Durante el acto de lanzamiento, el Gobierno y la ex guerrilla de las FARC-EP anunciaron la meta de erradicar voluntariamente 50.000 hectáreas durante el primer año de funcionamiento del programa, con la intención de que la sustitución fuera el “instrumento predominante de reducción de cultivos de uso ilícito”. Sin embargo, el PNIS empezó a operar el 29 de mayo de 2017, cuando el Gobierno expidió el Decreto Ley 896 de 2017 que crea el PNIS y regula su funcionamiento.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 362 del 22 de febrero de 2018, por medio del que se reglamenta el “funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS”, aproximadamente nueve meses después de la creación del programa. Este decreto incluye la composición y funciones de las instancias de ejecución del programa, así como de las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS y la coordinación interinstitucional del Programa.

Cobertura del PNIS

Durante los primeros 30 meses de implementación del A.F., 130.203 familias se vincularon al PNIS por medio de acuerdos colectivos de sustitución. Por decisión del Gobierno Nacional, desde octubre de 2018 no se han vinculado nuevas familias al Programa, debido a la ausencia de recursos presupuestales para ampliar el plan, producto de la no asignación de recursos adicionales (Presidencia de la República, 2019).

En términos de familias vinculadas, la no ampliación en la cobertura del PNIS no representa un incumplimiento del A.F. en la medida en que éste no especifica el número de familias que debe vincular el PNIS, ni la cantidad de hectáreas (ha) a erradicar y/o sustituir de manera voluntaria.

Frente a los acuerdos individuales de sustitución voluntaria (A.F. 4.1.3.2), desde la creación del PNIS han sido vinculadas por medio de estos acuerdos 99.097 familias, de las que 67.420 son cultivadoras, 14.829 son campesinas que no cultivan pero habitan en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito y 16.848 son núcleos familiares de recolectores de hoja de coca. Estas familias están ubicadas en 56 municipios que concentran el 66% de los cultivos del país (UNODC, 2019), y

representan el 76,1% de las 130.203 familias vinculadas por medio de acuerdos colectivos.

El Gobierno Nacional definió en enero de 2019 una ruta de 88 núcleos o planes de acción para concretar la firma de las 33.106 familias que firmaron acuerdos colectivos pero que aún no firman acuerdos individuales. Sin embargo, durante los la vinculación por medio de acuerdos individuales se detuvo en la última medición (febrero de 2019). Desde inicios de 2018, la ST identificó una disminución del ritmo de vinculación de familias al PNIS. Es posible que esto responda a que el PNIS alcanzó su capacidad máxima y los esfuerzos están más orientados a la implementación de los compromisos con las familias ya vinculadas.

Uno de los factores que limita las capacidades del PNIS es el de la suspensión de 13.351 familias, el 12,45% de las vinculadas con acuerdos individuales (99.097). La gran mayoría de esas familias se encuentran en los municipios de San José de Tumaco, Nariño; Tarazá, Antioquia; Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán y San Miguel, Putumayo y Cartagena del Chairá, Caquetá (Alta Consejería para la Estabilización, 2019).

Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito

En cumplimiento del “compromiso de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar, ni de estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito” y el compromiso del Gobierno Nacional de “poner en marcha el proceso de construcción participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo” (A.F. 4.1.3.2, p.107), UNODC verificó el levantamiento efectivo de 29.393 hectáreas de cultivos de uso ilícito en entre mayo de 2017 y febrero de 2019. Las hectáreas verificadas como erradicadas corresponden al 91% del total de las 32.264 hectáreas con compromisos de sustitución a las que hizo seguimiento UNODC. Esto implica que 2.871 hectáreas (9%) con compromiso de sustitución permanecen con cultivos de uso ilícito.

En Arauca y Guaviare, las familias cultivadoras suscritas al PNIS ya finalizaron la erradicación voluntaria de sus cultivos. La región del Catatumbo y el departamento del Cauca son los que presentan mayores retrasos en el desarrollo de las metas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito (UNODC, 2019).

En lo referente al programa de sustitución asistida que realiza la fuerza pública en acompañamiento a las familias vinculadas al PNIS, desde el inicio de labores de este programa en enero de 2018, han sido erradicadas por la fuerza pública 5.927

hectáreas en zonas en las que las condiciones de seguridad no son adecuadas para que las familias realicen el levantamiento de los cultivos. Al sumar este avance con el de la sustitución voluntaria, se han erradicado en total 35.320 hectáreas de manera voluntaria desde el inicio del PNIS en mayo de 2017, lo que corresponde al 68% de las 51.824 hectáreas de las familias con acuerdos individuales de sustitución (UNODC, 2019).

En cuanto a la erradicación de los cultivos en los Parques Nacionales Naturales, para garantizar “el control, restauración y protección efectiva de estas áreas” (A.F. 4.1.4), durante el primer año y medio de implementación del A.F. fueron declarados libres de cultivos de uso ilícito 10 de los 23 parques con presencia de cultivos de uso ilícito.

Uno de los mayores retos de los programas de sustitución y erradicación es el de evitar la resiembra de cultivos de uso ilícito. De las 60.016 hectáreas que erradicó la fuerza pública de manera forzosa en 2018, aproximadamente el 30% (18.000 hectáreas) fueron resembradas. Éste porcentaje es drásticamente alto en comparación con el nivel de resiembra de 0,6% en las hectáreas erradicadas voluntariamente. La ST identifica esta diferencia como uno de factores clave para promover la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzosa.

Otro reto para el PNIS es el aumento sostenido en el número de hectáreas con cultivos de uso ilícito en el país. En la última medición de UNODC estos cultivos aumentaron 17% en 2017 con respecto al año anterior. Sin embargo, esto también supone una desaceleración del crecimiento de hectáreas con estos cultivos, en comparación con años anteriores en los que llegaron a aumentar 45%. Sin embargo, los reportes de UNODC son publicados con un rezago considerable. El último monitoreo tiene fecha de corte al 31 de diciembre de 2017, lo que representa solamente los resultados de los primeros seis meses de los procesos del PNIS, que funciona hace cerca de dos años. También es prudente considerar que según el monitoreo de la Oficina Nacional para las Políticas sobre el Control de Drogas -ONDCP- de Estados Unidos, las hectáreas con cultivos de uso ilícito en Colombia disminuyeron de 209.000 en 2017 a 208.000 en 2018, lo que evidencia por primera vez en cinco años, una reducción.

Según criterio de la ST, la implementación de los programas de sustitución y erradicación de cultivos pudo contribuir a esta desaceleración, aunque no es posible evaluar su impacto preciso. La mayor presencia de cultivos de uso ilícito (según UNODC) evidencia que el alcance los programas de sustitución y

erradicación para reducir el territorio con cultivos son insuficientes frente a la continua siembra y resiembra.

Metas, y seguimiento del PNIS

El A.F. incluye compromisos sobre cronogramas, metas e indicadores del PNIS, que deben ser incluidos para “medir el impacto de los proyectos en las condiciones de bienestar de las comunidades” (A.F. 4.1.3.6, p.115). Con el lanzamiento del PNIS, el Gobierno anunció la meta de erradicar 100 mil hectáreas durante el primer año de funcionamiento del Programa, la mitad por erradicación forzosa y la mitad por erradicación voluntaria de familias vinculadas al PNIS (Presidencia de la República, 2017). A final de ese año, el Gobierno anunció que el plazo de cumplimiento de la meta de erradicación voluntaria llegaba hasta mayo de 2018, debido a que el inicio oficial del PNIS se dio en mayo de 2017. Sin embargo, a julio de 2018, el Gobierno anunció que la meta había sido cumplida en un 98,6% (49.300 hectáreas que las familias voluntarias reportaron como erradicadas voluntariamente) y, a mayo de 2019, la ST no registró información del cumplimiento finalizado de esta meta.

La ST identificó una dificultad para verificar el cumplimiento del compromiso sobre cronogramas, metas e indicadores del PNIS (A.F. 4.1.3.6) desde julio de 2018, ya que el Gobierno dejó de presentar públicamente la medición de las hectáreas erradicadas voluntariamente reportadas por las familias y únicamente ha presentado un avance en la verificación de hectáreas erradicadas por UNODC.

Asimismo, en materia de erradicación forzosa fue superada la meta de 2017, que alcanzó 53.000 hectáreas erradicadas, lo que permitió fijar una meta similar para el 2018 de 50.201 hectáreas. La meta de 2018 fue superada por las labores de la fuerza pública y llegó a 60.016 hectáreas erradicadas forzosamente durante 2018 (El Espectador, 2018).

El Gobierno fijó la meta de erradicación para 2019 en 100.000 hectáreas. De éstas, 20.000 serán erradicadas de manera voluntaria en el programa de sustitución. Las 80.000 restantes serán erradicadas de manera forzosa, la mitad por el Ejército y la otra mitad por la Policía Antinarcoóticos. En julio de 2019 el Gobierno fijó una meta de erradicación voluntaria de 25.000 hectáreas para 2019, con lo que la meta aumentaría 25% con respecto a la meta anterior (20.000 hectáreas). Las metas para 2019 en materia de erradicación voluntaria y forzosa han sido cumplidas en un 40% para el caso de la voluntaria (10.000 hectáreas a

corte de 10 de julio de 2019) y en un 49,6% para la forzosa (39.720 a corte de 7 de julio de 2019) (El Tiempo, 2019).

El Congreso aprobó el Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2018-2022. La meta incluida para la erradicación de cultivos es de 50.000 hectáreas a través del programa de sustitución voluntaria, con una línea base de 33.000 hectáreas ya sustituidas, con lo que la meta real para lo que resta del cuatrienio, es la de sustituir 17.000 hectáreas. En relación con la meta estimada para 2019 (25.000 hectáreas), esto supondría que este año podría cumplirse la meta de sustitución para todo el cuatrienio. El PND incluye la meta de 280.000 hectáreas para ser erradicadas en el cuatrienio de manera forzosa por la fuerza pública, de las que ya fueron erradicadas 143.094, según la línea base del PND. En términos de las familias suscritas al PNIS, las Bases del PND establecen como meta la finalización de los procesos de erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito para el 100% de las familias. Sin embargo, no es claro si hace referencia a las casi 100.000 familias vinculadas por acuerdos individuales o al total de familias vinculadas por acuerdos colectivos.

Atención a familias y comunidades

El Plan de Atención Inmediata -PAI- para los cultivadores que se vinculen al PNIS (A.F. 4.1.3.6) se divide en dos componentes: el PAI familiar, que incluye compromisos económicos por parte del Gobierno Nacional con las familias que adelantan actividades de sustitución voluntaria de cultivos y la generación de proyectos productivos desde la concertación hasta la construcción de los mismos y el PAI comunitario, orientado a solucionar las necesidades específicas de las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito, lo que depende de la condición de los territorios y la reducción de la brecha de pobreza entre las zonas rurales y urbanas.

La ST no registra avances en el marco del A.F. (4.1.3.6) sobre el PAI comunitario, como programas de guarderías rurales, seguridad alimentaria para la tercera edad, programas de superación de la pobreza y generación de ingresos, brigadas de atención básica en salud, restaurantes comunitarios, hogares infantiles, entre otros.

En cuanto a los compromisos del PAI familiar, con fecha de corte a 31 de enero de 2019, 57.186 familias (57,7% del total de familias con acuerdos individuales de sustitución) han recibido al menos el primer pago de asistencia inmediata,

(UNODC, 2019). De éstas, 9.301 familia recibieron la totalidad de los pagos correspondientes a la asistencia alimentaria. Sin embargo, en departamentos como Norte de Santander y Cauca se han presentado retrasos significativos, incluso en el primer pago.

Adicionalmente, 14.144 familias reciben asistencia para la implementación de proyectos de seguridad alimentaria, que representan el 14,3% de las vinculadas al PNIS por medio de acuerdos individuales. El porcentaje de familias que acceden a estos proyectos es significativamente bajo, lo que pone en riesgo el cumplimiento de las metas de erradicación y la sostenibilidad del programa.

Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-

Uno de los compromisos principales del Punto 4 del A.F. por parte del Gobierno Nacional es brindar en el PNIS “acompañamiento técnico a las comunidades en el proceso de construcción de la visión integral y la propuesta, identificando los proyectos y prioridades, en coordinación con los municipios” para desarrollar proyectos productivos posteriores a la erradicación de los cultivos (A.F. 4.1.3.5). Con corte a 31 de enero de 2019, 33.378 familias (33,7% de las suscritas al PNIS por acuerdos individuales de sustitución) contaban con acompañamiento técnico (UNODC, 2019).

Los procesos de asistencia técnica son desarrollados por 31 organizaciones a nivel nacional, que han contratado a 1.078 personas (10 coordinadores, 99 consultores, 648 técnicos y 321 promotores). Como resultado de esa asistencia, estas organizaciones han georeferenciado 5.836 predios, realizado 85.220 visitas en las fincas con cultivos de uso ilícito, impartido 2.143 sesiones de Escuelas de Campo -ECA-, y formulado 21 proyectos de seguridad alimentaria en concertación con las familias vinculadas al PNIS (UNODC, 2019).

En materia de los proyectos productivos con visión de largo plazo, en los primeros 30 meses de implementación del A.F., han sido concertados 700 proyectos entre el Gobierno Nacional y las familias vinculadas al PNIS. Sin embargo, aún no se construye ninguno.

La falta de avances en la construcción de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA- genera retrasos en el cumplimiento de compromisos centrales del Punto 4 del A.F, ya que estos

proyectos representan oportunidades de desarrollo para el campo y particularmente para los municipios afectados por los cultivos de uso ilícito.

Una oportunidad para el Gobierno de avanzar en la construcción de los PISDA es la inclusión de una Hoja de Ruta Única -HRU- en el PND, que articula los PISDA con los PATR, Planes Nacionales Sectoriales -PNS-, Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC-, el Plan Marco de Implementación -PMI-, planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral -ZEII-.

En lo referente al compromiso del PNIS de “promover el acceso a la tierra para hombres y mujeres y de incentivar el proceso de sustitución de los cultivos de uso ilícito por medio de la formalización de predios” (A.F. 4.1.3.6, d), en el marco del programa “Formalizar para Sustituir”, el Gobierno Nacional ha entregado 1.546 títulos a las familias vinculadas al PNIS que equivalen a 6.911,2 hectáreas.

Erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito

El A.F. (4.1.3.2) no impide la implementación de programas de erradicación manual forzosa cuando “los cultivadores no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos”. Como evidencia el inciso 1.4 de este objetivo, durante los primeros 30 meses de implementación del A.F. la erradicación forzosa fue la herramienta principal del Gobierno Nacional para erradicar cultivos de uso ilícito, priorización que se intensificó tras el cambio de Gobierno en agosto de 2018.

Mientras el ritmo de erradicación forzosa se mantuvo relativamente constante durante 2017 y 2018, en los primeros meses de 2019 tuvo una aceleración que se puede atribuir, principalmente, al aumento de Grupos Móviles de Erradicación, que pasaron de 23 en agosto de 2018 a 100 en enero de 2019 (El Tiempo, 2019).

La aspersión aérea de glifosato fue suspendida por la Corte Constitucional en atención al principio de precaución en abril de 2017 (Sentencia T080-17), decisión que permanece en firme, debido al riesgo para la salud que representa el herbicida y a la posible contaminación de cultivos colindantes a la aspersión. El Gobierno Nacional ha evidenciado un interés constante en retomar la aspersión aérea de glifosato por dos razones: i) como medida para frenar el aumento sostenido que han tenido los cultivos de uso ilícito de 146.000 hectáreas cultivadas en 2016 a 171.000 ha cultivadas en 2017 y ii) como medida para garantizar las condiciones de seguridad de miembros de la fuerza pública en labores de erradicación, principalmente frente a minas antipersonal.

El uso de drones a baja altura fue propuesto e implementado inicialmente a través de varios programas piloto, como una solución a los riesgos de seguridad para la fuerza pública por minas antipersonal. El Gobierno Nacional anunció que, aunque el uso de los drones para la fumigación cumple con los estándares de salud y de contención de los químicos, la velocidad de erradicación es baja y la operación de los drones requiere esfuerzos de transporte y recarga que reducen la eficacia, por lo que los programas piloto fueron cancelados (RCN Radio, 2019).

Garantías de seguridad

La ST no identifica un cumplimiento del compromiso del Gobierno Nacional de garantizar las condiciones de seguridad en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito (A.F. 4.1.3.1) en correspondencia total con el A.F., debido a que durante los 30 primeros meses de implementación del A.F., se presentaron riesgos de seguridad en algunos de los territorios donde el PNIS lleva a cabo labores de sustitución y erradicación. La presencia de grupos armados y de grupos de crimen organizado es un factor de riesgo de seguridad generalizado para las comunidades involucradas en la siembra de cultivos de uso ilícito. Este riesgo afecta a las familias cultivadoras, miembros de fuera pública exintegrantes FARC, verificadores internacionales y en general a la población de municipios con presencia de estos cultivos.

La ST identificó los riesgos de seguridad como una obstrucción de las labores de erradicación y sustitución de cultivos, verificación internacional, reconstrucción del tejido social afectado por el narcotráfico y generación de confianza frente al PNIS en estos territorios.

Desde el inicio de la implementación del A.F., UNODC ha reportado situaciones de orden público que impidieron procesos de verificación del levantamiento de hectáreas con cultivos de uso ilícito en 20 municipios, ubicados en ocho de los 14 departamentos en donde funciona el PNIS. Por esta razón, según UNODC, no ha sido posible verificar el avance realizado por 2.319 familias en materia de erradicación voluntaria, lo que genera obstrucciones en el cumplimiento de otros compromisos como los pagos de asistencia alimentaria, que dependen de la verificación del levantamiento de los cultivos (RCN Radio, 2019).

En cuanto a la seguridad de los excombatientes de las FARC que se acompañan los procesos de sustitución de cultivos, los delegados de la exguerrilla de las FARC en la mesa técnica de seguridad y protección identificaron las zonas de

riesgo extremo para los excombatientes como aquellas donde, por la presencia de cultivos de uso ilícito, existen disputas entre grupos armados como el ELN y grupos de crimen organizado por la apropiación de las rentas de estos cultivos. Éste es el caso del departamento de Nariño, principalmente en Tumaco, de igual forma en Ituango, Antioquia y de manera generalizada en los departamentos de Arauca y Cauca y la región del Catatumbo, en Norte de Santander.

Acción integral contra las minas antipersonal

Según el A.F. “se requiere asegurar la descontaminación y limpieza del territorio nacional afectado por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar” (A.F. 4.1.3.1, p.106). El programa de Desminado Humanitario empezó a funcionar en el marco del A.F. desde marzo de 2015, cuando el Gobierno Nacional y las FARC anunciaron el “Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio”, como una medida temprana de implementación que contribuyó al desescalamiento del conflicto y a mejorar las condiciones de seguridad en los territorios.

A 31 de abril de 2019, DAICMA registró un total de 350 municipios libres de sospecha de minas (174 por operaciones de Desminado Humanitario y 176 por Consejos Municipales de Seguridad), que representan el 50,5% de los 693 municipios declarados con dicha sospecha. Otros 163 municipios están en intervención, 159 asignados a operadores de Desminado Humanitario y 4 a Consejos municipales de Seguridad (DAICMA, 2019).

En términos de área liberada, de los 51,24 Km2 contaminados según el “Plan Estratégico 2016- 2021: Colombia libre de sospecha de minas a 2021”, el 16,7% ha sido liberado, que corresponde a 8.553.621 m2.

Participación de excombatientes en el PNIS

La ST registró dificultades en el cumplimiento del compromiso asumido por las FARC de participar en el PNIS y en los procesos de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito (A.F. 4.1) desde agosto de 2018 y una suspensión casi total de avances desde el final de ese año, principalmente por falta de recursos y direccionamiento estratégico para el funcionamiento de los componentes del programa. El Decreto 362 de 2018 dispone la reglamentación del funcionamiento y la institucionalidad del PNIS, que incluye la Junta de Direccionamiento Estratégico,

los Consejos Asesores Territoriales y las Comisiones Municipales de Planeación Participativa, que deben contar con la participación de excombatientes.

Durante el primer año de implementación del A.F., esta participación funcionaba con 54 delegados de FARC en el PNIS, que apoyaban el cumplimiento de compromisos como su socialización y los programas de sustitución de cultivos, la concertación de la firma de acuerdos de sustitución con las comunidades, la conformación de las instancias de dirección del PNIS, locales y regionales y el acompañamiento en los pagos del Programa de Asistencia Inmediata -PAI- (Reunión con componente FARC de PNIS, 2019).

Tratamiento penal diferenciado

El A.F. compromete al Gobierno a “tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de uso ilícito”. Durante los primeros 30 meses de implementación del A.F., el Ministerio de Justicia presentó en el Congreso tres Proyectos de Ley para tramitar el tratamiento penal: Proyectos de Ley S-13 del 24 de octubre de 2017, S-197 del 21 de marzo de 2018 y S-065 del 31 de julio de 2018. Adicionalmente, la bancada del Partido FARC presentó el Proyecto de Ley S-104 del 23 de agosto de 2018, que fue acumulado con el S-065. Sin embargo, estos cuatro Proyectos de Ley fueron archivados por no haber sido debatidos durante las respectivas legislaturas.

La ST identifica un incumplimiento del A.F. en este compromiso, debido a la falta de implementación del tratamiento penal diferenciado, provocado exclusivamente por el retraso del desarrollo normativo. Debido a que corresponde a una prioridad normativa estipulada en el A.F. (6.1.9), este proyecto debía implementarse durante el primer año tras la firma del A.F. La no implementación del tratamiento penal diferenciado genera problemas de secuencia para otros compromisos del A.F., como la priorización de los programas de sustitución para familias acogidas por dicho tratamiento (A.F. 4.1.3.3), que no podrá desarrollarse hasta no tener establecidos los criterios de identificación.

Enfoque étnico y de género

Los programas desarrollados en el marco del Punto 4 del A.F. como sustitución de cultivos, asistencia técnica a familias, programas de sostenibilidad alimentaria y

seguridad, no cuentan con un enfoque diferencial de género, que se incluye únicamente en el desarrollo normativo del PNIS que incorpora disposiciones para garantizar la participación paritaria y la inclusión de las mujeres dentro de los procesos de sustitución de cultivos.

El PND 2018-2022 incluye el “Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom”, que cuenta con un capítulo enfocado en la construcción de paz que “permite implementar lo previsto para la estabilización de territorios y reparación a población étnica afectada por el conflicto para potenciar su desarrollo” (DNP, 2019). Esta consideración de las comunidades étnicas en las Bases del PND promueve el avance en la implementación transversal del enfoque étnico del A.F., al incluir los compromisos del Punto 4.

Las Bases del PND incluyen un “Pacto de equidad para las mujeres”, que cuenta con una sección de “Equidad para las mujeres en la construcción de paz”, con consideraciones de participación en producción agropecuaria, reparación de víctimas, educación rural, e inclusión laboral en el PNIS. Sin embargo, estas consideraciones no cuentan con programas específicos ni mecanismos que garanticen la inclusión de un enfoque de género en los programas del PNIS.

b. Reformular participativamente la política frente al consumo [de drogas] enfocada en la promoción en salud, prevención y superación del consumo, así como en la mitigación de riesgos y daños

El A.F. (4.2) busca atender el problema del consumo de drogas ilícitas por medio de la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1), un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2), una revisión y ajuste participativo de la política pública (A.F. 4.2.1.3), planes de acción participativos (A.F. 4.2.1.4), evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo (A.F. 4.2.1.5) y generación de conocimiento en materia de la misma (A.F. 4.2.1.6).

A finales de 2018, el Gobierno Nacional presentó la ‘Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas Ilícitas’, que propone “estrategias que buscan reducir el consumo de drogas” y promueve un avance en la implementación del A.F. (4.2.1.4 p. 118) sobre las “acciones para la promoción en salud y prevención del consumo” (Ministerio de Justicia, 2018). La política cuenta

con cinco objetivos principales: 1) desarrollo de entornos de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, 2) prevención de factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas y el impacto en la salud pública, 3) tratamiento integral de personas con trastornos por consumo de sustancias psicoactivas, 4) reducción del impacto social del consumo de sustancias psicoactivas y 5) gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial de las estrategias a nivel territorial.

El Gobierno presentó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, basada en ‘principios rectores’ como el desarrollo humano, la vida digna, la inclusión, la no discriminación y la integralidad. Esta política cuenta con exactamente los mismos 5 ejes o campos de acción que plantea la política ‘Ruta Futuro’, así como la correspondencia que guardan estos elementos con el A.F. (4.2).

Según criterio de la ST, la implementación de la ‘Ruta Futuro’ y la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, representa avances de contexto para el cumplimiento del A.F. Estas políticas tienen correspondencia con varios de los compromisos relacionados con la prevención del consumo de drogas y el tratamiento integral de consumidores con uso problemático de drogas. La ST destaca que los avances en el A.F. (4.2) son en la formulación de políticas que resultan compatibles con el A.F. pero que no lo desarrollan.

El Gobierno Nacional expidió la Circular Externa 0002 del 12 de abril de 2018 en la que el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud reiteran que “las prestadoras de salud con servicio de urgencias habilitados, no podrán negar la atención argumentando que no se trata de una urgencia vital o minimizar la situación del paciente con la explicación [de] que se encuentra bajo los efectos de sustancias psicoactivas”.

c. Poner en marcha políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan y mantienen el problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas lucrándose de la misma

El Punto 4.3 del A.F. contempla disposiciones para “facilitar la implementación de los acuerdos, como para enfrentar el reto del crimen organizado asociado al narcotráfico y al lavado de activos” (A.F. 4.3). A su vez, el A.F. de manera

transversal e integral, incluye medidas para esclarecer la relación entre producción y comercialización de las drogas ilícitas y conflicto (A.F. 4.3.2), acciones en materia normativa y judicialización efectiva (A.F. 4.3.1), control de insumos (A.F. 4.3.3), estrategia de lucha contra la corrupción (A.F. 4.3.4) y la realización de la conferencia internacional y espacios de diálogo regionales (A.F. 4.3.5).

Frente al compromiso de poner en marcha una “estrategia de política criminal (...) que fortalezca y cualifique la presencia y efectividad institucional y concentre sus capacidades en la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal relacionados con la producción y comercialización de drogas ilícitas” (A.F. 4.3.1), el Gobierno Nacional lanzó el plan de choque “El que la hace la paga”, en agosto de 2018. Este programa contempla operaciones de control y prevención, a través de la erradicación de cultivos de uso ilícito, destrucción de laboratorios, incautación de cargamentos de droga y de insumos químicos y desmantelamiento de rutas, entre otros.

Durante los primeros nueve meses de funcionamiento del plan “El que la hace la paga”, los resultados estuvieron enfocados en el desmantelamiento de grupos de crimen organizado asociados al narcotráfico, destrucción de laboratorios y cristalizaderos, e incautaciones de estupefacientes. Éstos han ocurrido principalmente en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caldas, Valle del Cauca, Nariño. Estas operaciones representan un avance en el cumplimiento del compromiso sobre desarrollar una estrategia de política criminal (A.F. 4.3.1) y de la “judicialización efectiva de miembros de las organizaciones del crimen organizado, mediante el diseño e implementación de una estrategia nacional que incluya estrategias regionales que permita el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización de las redes criminales asociadas al narcotráfico” (A.F. 4.3.1 p. 120).

Desde el 7 de agosto de 2018, la ST identificó avances de contexto que suponen una aceleración en el control de la cadena del narcotráfico, y en el cumplimiento de la “estrategia para perseguir decididamente los bienes y activos involucrados en el narcotráfico y prevenir y controlar el lavado de activos” (A.F. 4.3.2). Estos avances se han dado en materia de incautaciones de estupefacientes, destrucción de laboratorios para la producción de coca y base de cocaína, extradiciones efectivas por el delito del narcotráfico y desmantelamiento de infraestructuras dedicadas a la producción de estupefacientes.

En materia de recursos destinados a la lucha contra el narcotráfico, la asistencia para Colombia que aprueba el Congreso estadounidense ha aumentado de manera constante, al menos en los últimos años, pese a la propuesta del Presidente de ese país de disminuirlo desde el inicio de su mandato (Blu Radio, 2019). Estos recursos están destinados a la erradicación de cultivos de uso ilícito - lo que incluye la posible retoma de la aspersión aérea de glifosato- (A.F. 4.1.3.2), asistencia militar, desminado (A.F. 4.1.3.1) y lucha contra el terrorismo, que supone una mejora de contexto en términos de los recursos disponibles para los programas de lucha contra el narcotráfico.

La ST identifica como un avance de contexto la inclusión en el PND de la “lucha contra el lavado de activos y financiación de la criminalidad (lavado de activos, testaferrato y extinción de dominio)” como un objetivo del “Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”. Entre las estrategias planteadas en el PND se mencionan la creación del Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, para perseguir y dismantelar las redes de dinero y bienes de origen ilícito, el lavado de activos y la financiación de terrorismo, el fortalecimiento de instrumentos de análisis contra el lavado de activos, sentencias judiciales, medidas cautelares y extinción de dominio y la implementación de una estrategia y política pública que fortalezca la capacidad de prevención, persecución y sanción del Estado a los dineros ilícitos (DNP, 2019, p. 24). La implementación de estos programas y estrategias del PND promueven un cumplimiento integral de los compromisos del A.F. (4.3), en materia de investigación, creación de grupos interinstitucionales, instancias de supervisión y control financiero.

Uno de los avances más relevantes en materia de cooperación regional e internacional para desarrollar acciones contra el narcotráfico (A.F. 4.3.1) y la “estrategia para perseguir decididamente los bienes y activos involucrados en el narcotráfico y prevenir y controlar el lavado de activos” (A.F. 4.3.2), corresponde a la implementación de la Campaña Naval Marítima y Fluvial Orión III, que lidera la Armada de Colombia y en la que participan 18 países. En ocho operaciones en aguas jurisdiccionales de cada país sobre el mar Caribe, el océano Pacífico y los ríos fronterizos, se logró la incautación de 48.338 kilogramos de Clorhidrato de cocaína, 19.752 kilogramos de marihuana, 1.067 kilogramos de Pasta básica de coca y la captura de 160 personas involucradas con actividades de narcotráfico (Armada Nacional, 2019).

BIBLIOGRAFÍA

- Armada Nacional. (9 de mayo de 2019). Incautación de más de 48 Toneladas de Cocaína en 45 días de operación multinacional. Recuperado de: <https://www.armada.mil.co/es/content/incautacion-mas-48-toneladas-cocaina-en-45-dias-operacion-multinacional>
- El Tiempo. (26 de junio de 2019). Por primera vez en 5 años, cultivos de coca paran de crecer: EE. UU. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/cultivos-de-coca-se-estabilizan-en-colombia-segun-estados-unidos-380754>
- Presidencia de la República. (27 de enero de 2017). Listo plan para sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos>
- Presidencia de la República. (17 de octubre de 2018). Recuperado de: <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-10/RTA.DIRECCI%C3%93N%20PARA%20LA%20SUSTITUCI%C3%93N%20DE%20CULTIVOS%20ILICITOS.PROPOSICI%C3%93N%20072%20-%202018.pdf>
- Blu Radio. (11 de marzo de 2019). Trump pide aumentar recursos para la lucha antinarcóticos en Colombia en 2020. Recuperado de: <https://www.bluradio.com/mundo/trump-pide-aumentar-recursos-para-la-luchaantinarcoticos-en-colombia-en-2020-208363-ie435>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2019) Informe de gestión. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1SAwmELedQNAHGtm19h2G6cVIMITFEQmf/view>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (15 de febrero de 2019). Reporte ejecutivo consolidado No. 16. Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/71c64b_f200c796fd5e43e6a7665b9b1a8050c3.pdf
- El Tiempo. (3 de abril de 2019). 'Se necesita la fumigación aérea contra la coca': Duque a la Corte. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-reitera-que-se-necesita-la-fumigacion-aerea-contra-la-coca-345554>
- RCN Radio. (11 de abril de 2019). En Antioquia solicitan a Corte permiso para erradicar cultivos con helicópteros. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/en-antioquia-solicitan-corte-permiso-para-erradicar-cultivos-con-helicopteros>
- Ministerio de Justicia. (Diciembre de 2018). Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas. Recuperado de: http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos/RUTA_FUTURO_POLITICA_INTEGRAL.pdf

PUNTO 5: “ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO”

1. INTRODUCCIÓN

Durante más de 5 décadas Colombia se ha visto sumergida en un conflicto armado con múltiples actores, en un contexto de violencia sistemática que afecta a toda la población, particularmente a la ubicada en zonas rurales, o pertenecientes a grupos históricamente excluidos y vulnerables como mujeres, niños y niñas, pueblos étnicos, población LGBTI, adultos mayores, personas con diversidad funcional. Ello ha derivado en ciclos continuos de violencias y la violación de los derechos humanos, y en particular los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, reconocidos a nivel internacional, se han visto seriamente coartados.

El acceso a la justicia se ha visto fuertemente limitado³⁶, por altos niveles de impunidad, atención deficiente, poca continuidad en los procesos, y la invisibilización de ciertas formas de victimización. El acceso a la verdad y al reconocimiento de las víctimas y los responsables, también se ve restringido en tanto históricamente esta verdad se ha visto vinculada a procesos judiciales que, en ocasiones, ponen mayores presiones sobre las víctimas y no logran identificar más allá de los autores materiales, ni llegar a la génesis del hecho victimizante. El derecho a la verdad, reconocido internacionalmente, se configura como la posibilidad de conocer “en qué circunstancias se desarrollaron las violaciones graves de sus derechos humanos y quién las cometió”, y su búsqueda “puede allanar el camino a otras medidas de justicia transicional como las revisiones de antecedentes, los enjuiciamientos y las reparaciones” (ICTJ, s.f.), y tener un efecto psicológico sobre la víctima y sus procesos de sanación y rehabilitación tras los hechos sufridos.

Tanto el Gobierno Nacional como las FARC reconocieron esta situación y el horror que la guerra generó en la población, por lo cual, desde el inicio de las negociaciones, se acordó la necesidad de resarcir a las víctimas y de lograr un

³⁶ Cabe agregar que el acceso a la justicia en las ciudades puede llegar a ser más fácil, pero esto “desaparece en la medida en que se entra en los territorios del conflicto donde imperan los grupos armados ilegales que se van reciclando; de manera que cuando un grupo sale, el vacío es llenado por otro que impone su sistema de control y justicia” (De Roux, 2015). Además de las dificultades de acceso al sistema judicial, los niveles de impunidad aún son altos, debido a las barreras geográficas, económicas y los riesgos a la seguridad, que sumen en temor a las comunidades, las cuales terminan callando las violencias a de las que son sujetos.

alto en las violaciones a los derechos humanos en todo el territorio. De allí que, en una visión innovadora, el A.F. reconociera la necesidad de hacer partícipes a quienes sufrieron el conflicto, de recoger sus propuestas y necesidades como paso fundamental en la construcción de una paz estable y duradera.

Así pues, el Punto 5 del A.F. dispuso la creación de un Sistema integral para reconocer a las víctimas como ciudadanos y sujetos de derechos, alcanzar una verdad plena frente a las violencias que tuvieron lugar en el marco del conflicto y sobre los orígenes y partícipes del mismo, garantizar justicia y, a partir del reconocimiento de responsabilidades, reparar el daño generado y crear condiciones para evitar la repetición del conflicto armado. Dicho sistema tiene como eje central la verdad, de manera que se garantice el restablecimiento y la reparación de las víctimas, al tiempo que se brinden mecanismos para que los perpetradores de violencias en el marco del conflicto contribuyan a dicha reparación. Es así como nace el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR-.

En el SIVJRNR convergen instrumentos judiciales, los cuales hacen frente a la impunidad prevaleciente frente a los crímenes cometidos en el marco del conflicto, a través de la “investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario”, e instrumentos extrajudiciales enfocados en el esclarecimiento de la verdad en torno a lo ocurrido en el conflicto armado, la búsqueda de personas desaparecidas, y la reparación de los daños y victimizaciones generadas a individuos, colectivos y territorios (Gobierno colombiano & FARC-EP, 2016, pág. 8).

El sistema, dados los compromisos del A.F., tiene entre sus retos garantizar la participación ciudadana en el diseño, desarrollo y seguimiento de los procesos que adelanten las entidades y programas que lo conforman. Igualmente debe propender por el diálogo, la reconciliación y la promoción de garantías de no repetición, que implican la transformación de condiciones estructurales que permitieron la emergencia y permanencia del conflicto armado.

Para el análisis de la implementación del SIVJRNR se deben tener en cuenta sus objetivos y los límites de su mandato, los cuales esperan generar como efectos de mediano y largo plazo, no sólo el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto y la resolución de la situación jurídica de los responsables, sino también la reconciliación entre diversos sectores políticos en disputa, y la no

repetición de la violencia. Para cumplir con ello, el período inicial del proceso de implementación ha jugado un papel fundamental al permitir la consolidación normativa e institucional de las entidades que conforman el SIVJNRN, y avanzar en procesos participativos necesarios para la adecuación de la política integral de reparación para las víctimas y la construcción del Plan de Acción en DDHH.

Esta ST reconoce que la implementación se ha visto marcada por un contexto político, legislativo y presupuestal particular, que ha permitido avances pero también ha contribuido a sumar dificultades o detener la dinámica de la puesta en marcha de lo establecido en el A.F., y que en particular en el último año se vieron impactados por el cambio de gobierno, la discusión y aprobación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y su correspondencia con el Acuerdo, además de las distintas iniciativas en el legislativo que buscan modificar algunos de los compromisos establecidos en el A.F.

2. OBJETIVOS DEL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

El SIVJNRN tiene 4 componentes principales: (1) Verdad (A.F. 5.1.1), conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición –CEV- y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado –UBPD-; (2) Justicia (A.F. 5.1.2), que involucra la aplicación de las amnistías, indultos y tratamientos penales especiales para exintegrantes de las FARC-EP y de la Fuerza Pública, y la creación de la Jurisdicción Especial de Paz –JEP-; (3) Medidas para la Reparación Integral (A.F. 5.1.3); y (4) Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Los contenidos y apuestas principales del SIVJNRN³⁷ pueden resumirse en 3 grandes objetivos. El primero, garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a través de mecanismos judiciales que permitan la investigación y sanción de graves violaciones a los DDHH (A.F. 5.1.2), de mecanismos

³⁷ Estas apuestas son: (i) **la satisfacción de los derechos de las víctimas**, mediante mecanismos de carácter judicial y extrajudicial; (ii) el **esclarecimiento de lo sucedido** a lo largo del conflicto, incluyendo sus múltiples causas, orígenes y sus efectos; (iii) el **reconocimiento de responsabilidades** frente a las víctimas, por parte de todos los participantes en el conflicto; (iv) la protección de la vida e integridad de las víctimas; (v) **garantías para la no repetición** de manera que ninguna persona sea revictimizada o esté en riesgo de serlo; (vi) la reconciliación para transitar caminos de civilidad y convivencia; y (vii) la **construcción de una visión y compromisos compartidos sobre el respeto a los derechos humanos**.

extrajudiciales que permitan el esclarecimiento de la verdad (A.F. 5.1.1.1), y la búsqueda de personas dadas por desaparecidas (A.F. 5.1.1.2) y la reparación de los daños causados por el conflicto a individuos, colectivos y territorios (A.F. 5.1.3).

Como un desarrollo del objetivo anterior, el SIVJNRN pretende, en segundo término, esclarecer lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus múltiples causas, orígenes y sus efectos, y lograr así el reconocimiento tanto de las víctimas como de los responsables, apostando por la reconciliación para transitar caminos de civilidad y convivencia (A.F. 5.1.1.1, 5.1.1.2 y 5.1.2). Así pues, 3 modelos de verdad se conjugan en el Sistema: una verdad histórica con miras a la reconciliación, una verdad humanitaria en torno al destino de los cientos de miles de desaparecidos durante el conflicto armado, y una verdad judicial asociada a los crímenes y graves violaciones perpetradas durante la guerra. Este objetivo, también se relaciona con el compromiso en torno a la garantía de la participación de las víctimas -lo cual implica su reconocimiento-, así como el acercamiento hacia diferentes sectores que han sido responsables en el conflicto (FARC, Fuerza Pública, AUC, terceros civiles, etc.) y su inclusión dentro del SIVJNRN.

Por último, el tercer objetivo es proteger la vida y la integridad personal de las víctimas y brindar garantías de no repetición, de manera que ninguna persona sea puesta en condición de víctima o esté en riesgo de serlo (A.F. 5.2). Este objetivo plantea uno de los retos fundamentales del A.F.: generar garantías de no repetición de las violaciones de DDHH sufridas y poner un alto a las condiciones estructurales y de violencia que afectaron a la población en los territorios. Esto cobra mayor importancia en el contexto actual, ante las crecientes violaciones a los derechos humanos de líderes y lideresas sociales, y de defensores y defensoras de los DDHH.

A continuación, se presenta un balance de los avances normativos y de implementación para alcanzar estos objetivos durante los primeros 30 meses tras la firma del A.F., los retos identificados y las perspectivas en torno al curso que adopte la implementación en los próximos años, con referencia al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 aprobado por el Congreso de la República en mayo de 2019. Cabe aclarar, que los desarrollos del primer y segundo objetivo se abordarán en forma conjunta, en tanto todas las entidades que conforman al SIVJNRN contribuyen al esclarecimiento de la verdad y reconocimiento de las víctimas desde sus respectivos mandatos.

a. Los avances normativos para la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

En términos generales, el balance del desarrollo normativo para los componentes de verdad y justicia ha sido positivo, y en 2019, tras la sanción presidencial de la Ley Estatutaria para la administración de Justicia de la JEP, se ha completado.

Atendiendo al proceso legislativo especial para la paz, conocido como *fast track* (Art. 1), y las facultades extraordinarias (Art. 9) del AL 01/2016, fueron aprobadas las siguientes normativas:

Actos Legislativos:
Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017, Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Este AL crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición ³⁸ .
Leyes:
Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones ³⁹ .
Decretos con fuerza de ley:
Decreto Ley 277 del 17 de febrero de 2017, Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones ⁴⁰
Decreto Ley 588 del 5 de abril de 2017, Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición ⁴¹ .
Decreto Ley 589 del 5 de abril de 2017, Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado ⁴²
Decreto Ley 700 del 2 de mayo de 2017, Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de <i>habeas corpus</i> en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017 ⁴³ .

³⁸ Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-674/17.

³⁹ Declarada exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-007/18.

⁴⁰ Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-025/18.

⁴¹ Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-017/17.

⁴² Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-067/18.

⁴³ Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-038/18

Decreto Ley 706 del 3 de mayo de 2017, Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones⁴⁴

Decreto Ley 775 del 16 de mayo de 2017, Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición⁴⁵

Decreto Ley 900 del 29 de mayo de 2017, Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones⁴⁶.

Decreto Ley 903 del 29 de mayo de 2017, Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP⁴⁷

Otras normativas aprobadas por fuera del marco del *fast track* incluyen:

Leyes:

Ley 1922 del 18 de julio de 2018, Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz

Ley 1957 del 6 de junio de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Decretos:

Decreto 587 del 5 de abril de 2017, Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)"

Decreto 1592 del 29 de septiembre de 2017, Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz.

Decreto 288 del 15 de febrero de 2018, Por el cual se establece parcialmente la estructura de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). (Derogado por el Decreto 1393 de 2018, art. 20).

Decreto 289 del 15 de febrero de 2018, Por el cual se establece 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).

⁴⁴ Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-070/18.

⁴⁵ Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-019/18.

⁴⁶ Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-518/17.

⁴⁷ Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-071/18.

Decreto 290 del 15 de febrero de 2018, Por el cual se establece la planta de personal parcial de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).

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.

Decreto 1394 del 2 de agosto 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).

Decreto 1395 del 2 de agosto de 2018, Por el cual se establece 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.

Continua pendiente el compromiso de adecuación participativa de la política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado (A.F. 6.1.10.h), la cual se debía haber surtido durante el primer año de implementación tras la firma del Acuerdo, de manera que respondiera a los compromisos del A.F. y a las disposiciones del AL 01/2017. Si bien se surtió el proceso participativo de recolección de iniciativas por parte de las víctimas, las diferencias con las propuestas de modificación presentadas por el gobierno y la falta de acuerdo frente a los instrumentos propicios para efectuar la modificación impidieron el desarrollo a tiempo de esta disposición. Ante esto, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto -UARIV-, adoptó diversas resoluciones administrativas para avanzar en la regularización de sus rutas de trabajo interno. Entre estas resoluciones se encuentran:

Resoluciones:

Resolución 00041 del 22 de enero de 2018, Por la cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, su denominación, funciones, se hacen algunas derogatorias y se dictan otras disposiciones.

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 Víctimas⁴⁸.

Resolución 6420 del 1 de noviembre de 2018, Por la cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, su

⁴⁸ Esta resolución “dicta los parámetros para el reconocimiento de sujetos de reparación colectiva, el diagnóstico de la victimización, las fases de la ruta y las medidas de reparación” (ST - Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz, 2018, pág. 209).

denominación y funciones, se hacen modificaciones, derogatorias y se dictan otras disposiciones⁴⁹.

Resolución 0021 del 10 de enero de 2019, Por la cual se deroga la Resolución 01249 de 2016; se establecen acciones para la prevención urgente con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades territoriales en concurrencia; y se modifican las condiciones para el apoyo subsidiario en la entrega de la Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata.

Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019, Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se deroga las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

Además, en materia de restitución de tierras, el gobierno expidió el Decreto 1167 del 11 de julio de 2018, *Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas*, el cual estableció como fecha límite el 11 de octubre de 2018 para que las víctimas presentaran solicitudes en las zonas microfocalizadas (en ese momento) de restitución de tierras. Esta disposición fue demandada por la Comisión Colombiana de Juristas -CCJ- ante el Consejo de Estado⁵⁰. Así mismo, el proyecto de ley 131/18 Senado, presentado por la congresista del Centro Democrático, María Fernanda Cabal, en el cual se proponía modificar el proceso judicial de la restitución de tierras, apelando a la buena voluntad de segundos ocupantes y en detrimento del reconocimiento de “la inversión en la carga de la prueba” establecido en la Ley 1448/2011, ha generado alertas en torno a su falta de correspondencia con el A.F.

Finalmente, esta ST resalta que el desarrollo normativo del Punto 5 no estuvo exento de controversias, relacionadas con la definición de las competencias de las entidades que conforman el SIVJRN, y en particular en cuanto al mandato de la JEP. En el Congreso de República se han promovido diversas iniciativas legislativas que buscan modificar lo acordado principalmente en temas de acceso a información que pueda versar sobre violaciones a los derechos humanos,

⁴⁹ Difiere de la Resolución 00041/2018 ya que se crea el “grupo de respuesta judicial” bajo la Oficina de Asesoría Jurídica, y se cambia el nombre al grupo de enfoque diferenciales por el de “grupo de enfoque diferencial y género”, bajo la Subdirección general de la UARIV”.

⁵⁰ Este decreto fue demandado, ya que no se considera tiempo suficiente para presentar solicitudes, y se criticó a su vez las problemáticas relacionadas con la Unidad de Restitución de Tierras y la negación, exclusión o no estudio de ciertas solicitudes.

las competencias judiciales sobre cierto tipo de delitos cometidos en el marco del conflicto: violencia sexual, violencia sexual contra menores de edad, la comparecencia de miembros de FF.PP ante la JEP, las garantías de no extradición para los comparecientes ante el SIVJNR y los procesos judiciales en el marco de la restitución de tierras. A lo anterior se suman las objeciones presidenciales presentadas al proyecto de Ley Estatutaria de la JEP en marzo de 2019, y las constantes manifestaciones mediáticas del partido de gobierno - Centro Democrático- por modificar e incluso derogar la existencia de la JEP.

Aunque la mayoría de estas propuestas han sido rechazadas en el Congreso o declaradas no conformes con la Constitución por la Corte Constitucional, es previsible que se continúen presentando a lo largo del período de implementación, como una estrategia para desvirtuar el carácter del SIVJNR en el A.F., y limitar así los alcances del esclarecimiento de la verdad y la reparación a las víctimas. Así pues, a pesar del amplio acervo normativo que sustenta el Punto 5, persiste el riesgo de su modificación, ya que el partido de Gobierno no cesa en sus intentos de presentar iniciativas para su modificación.

b. La satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición: verdad histórica, humanitaria y judicial.

94

La implementación de los compromisos del SIVJNR ha avanzado a buen ritmo, con algunos retrasos y en concordancia con el A.F., siendo en términos generales uno de los puntos con mayores desarrollos en los primeros 30 meses. Los mayores avances se han concentrado en la creación y puesta en marcha de la CEV, la UBPD y la JEP, aunque se han dado igualmente avances en la construcción de instrumentos en función de la reparación integral y de la promoción de DDHH.

También son importantes los avances para la realización del objetivo de esclarecimiento de la verdad a nivel histórico, humanitario y judicial, que se espera alcanzar por medio del SIVJNR. El derecho de las víctimas, y también de la población en general -incluida aquella sociedad al margen del conflicto-, a la verdad, “significa intentar conseguir que los mecanismos que establezca un Gobierno para cumplir con su obligación funcionen bien y respondan a las expectativas de las víctimas y del conjunto de la sociedad” (Reátegui, 2014).

La *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad* (A.F. 5.1.1.1), está encargada

del esclarecimiento de la verdad histórica sobre los orígenes, causas y efectos del conflicto armado sobre la población, inició formalmente su mandato el 29 de noviembre de 2018, tras un período de alistamiento de 6 meses en los que definió su estructura interna (Resolución 006 del 24 de agosto de 2018), su manual específico de funciones (Resoluciones 0011 del 4 de septiembre y 0013 del 11 de septiembre de 2018), su metodología de trabajo y su estrategia de territorialización, mediante el establecimiento de Casas de la Verdad en 9 macrorregiones, territorios étnicos y la población en el exilio⁵¹. La CEV también avanzó en la construcción de un Sistema de recepción y protección de información y documentos que recibe y recibirá de parte de diversos sectores. Los lineamientos de trabajo metodológico de la CEV se encuentran consignados en el documento de “Lineamientos metodológicos de la Comisión de la Verdad. Escuchar, reconocer, comprender para transformar”, el cual fue sometido a un proceso de retroalimentación participativa por la web, antes de su publicación oficial (Comisión de la Verdad, 2018).

La CEV tiene 3 objetivos misionales: (i) esclarecimiento, (ii) reconocimiento, y (iii) convivencia, los cuales deberán sentar las bases para la no repetición y la reconciliación, y serán implementados de forma concurrente, atendiendo al Plan de Acción de la Comisión para 2019. Ya ha desarrollado dos encuentros por la verdad y un encuentro por la no repetición⁵².

Además se ha avanzado en la construcción de documentos y guías específicas para cada objetivo; la recepción de información e insumos metodológicos por parte de diversos sectores de sociedad civil, víctimas, Fuerza Pública –FFPP-, FARC- EP y comunidad internacional; y la suscripción de convenios con organizaciones en los territorios, internacionales y otros Estados, para

⁵¹ Esta macrorregiones son: 1) Región Caribe e insular; 2) La Costa Pacífica; 3) Antioquia, Córdoba y la región cafetera; 4) Región sur-andina: Valle, Cauca, Nariño y Putumayo; 5) El Magdalena medio; 6) El noroeste: Santander, Santander del norte, Arauca, Casanare; 7) Región central: Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila; 8) El suroriente: la Orinoquía y la Amazonía; 9) Bogotá, D.C. 10) Los resguardos indígenas, comunidades negras, palanqueros, raizales y *cumpaños* Rrom; 11) Los colombianos y colombianas que tuvieron que salir al exterior por razones del conflicto.

⁵² Su primer encuentro por la Verdad se dio el 29 de noviembre de 2018 en el lanzamiento de la CEV; el 11 de junio de 2019 se desarrolló su primer diálogo por la No Repetición, ‘Larga vida a los hombres y mujeres líderes sociales, y defensores de derechos humanos’, con la participación de funcionarios de gobierno, entes de control, comisionados y líderes sociales amenazados; y el 26 de junio de 2019 se adelantó un encuentro por la verdad en torno a la violencia sexual en el marco del conflicto armado, “Mi cuerpo dice la verdad”.

profundizar la implementación de los enfoques de trabajo, a saber: étnico, de género, psicosocial, dimensión cultural, ciclo de vida y discapacidad (Comisión de la Verdad, 2018).

Los retos principales para avanzar en el esclarecimiento de la verdad y el desarrollo pleno del mandato de 3 años de la CEV se centran, en parte, en la promoción de una estrategia pedagógica efectiva, que brinde claridad a la población en torno a las funciones, estrategias, métodos y desarrollos de esta Comisión, así como sobre las formas de participación de la sociedad en los procesos que adelante. Ello en tanto persiste gran desconocimiento a nivel territorial del alcance del mandato de la Comisión, así como del tipo de relacionamiento que tendrá con organizaciones territoriales. De igual forma es fundamental que la búsqueda de la verdad recoja la pluralidad y diversidad de relatos y experiencias de quienes participaron o fueron víctimas del conflicto, y que se retome el acumulado de trabajos sobre memoria y reconstrucción de la verdad que han desarrollado múltiples organizaciones en todo el país, reconociendo a su vez las iniciativas de paz que han emergido en contextos de violencia.

En el caso de la *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas* (A.F. 5.1.1.2), la entidad humanitaria del SIVJNR, está encargada de esclarecer lo ocurrido con aquellas personas desaparecidas a causa del conflicto -tanto fallecidas, como vivas-. Su puesta en marcha ha sido un poco más lenta que en el caso de la CEV y la JEP, debido a dificultades administrativas y presupuestales, así como a diferencias sobre su carácter extrajudicial, aclaradas finalmente por la Corte Constitucional. Actualmente trabaja en el desarrollo de su mandato y en su consolidación institucional. Avanza en la realización de convenios con entidades para el intercambio de información sensible para la búsqueda, como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INMLCF-, la Fiscalía General de la Nación -FGN- y la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC-.

En mayo de 2019 inició su despliegue territorial, con la instalación de 10 de 17 sedes en todo el país, y coincidirá en su presencia territorial con la CEV en 5 territorios⁵³, y con Pastoral Social en otros 5⁵⁴. La UBPD también se articuló con

⁵³ Estos territorios son San José del Guaviare, Cúcuta, Apartadó, Villavicencio y Barrancabermeja (Rendición de Cuentas de la UBPD, 2019).

⁵⁴ Estos territorios son Cali, Sincelejo, Puerto Asís, Rionegro y Barranquilla (Rendición de Cuentas de la UBPD, 2019).

la JEP en los casos de desaparición que han resultado del Caso 001 sobre Secuestros, abierto en la Jurisdicción, y avanza en un proyecto piloto de identificación de cuerpos en Norte de Santander y Nariño en conjunto con el INMLCF y la FGN. Esta Unidad, además, está pronta a publicar su Plan Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas, el cual es concebido como “una ruta de navegación estratégica” en torno a los ejes de trabajo y líneas de acción de la UBPD, además, no será “estático”, sino que deberá actualizarse permanentemente para incorporar las comprensiones que se ganen sobre los territorios y los procesos de búsqueda (Rendición de Cuentas de la UBPD, 2019). Este documento será complementado con los Planes Regionales de Búsqueda que se construirán de acuerdo con los casos territoriales que se identifiquen.

Los desafíos que se vienen de cara al desarrollo del mandato de la UBPD en los próximos 18 años, se relacionan con los retos para la recolección de información sobre cerca de 100 mil personas dadas por desaparecidas, la coordinación interinstitucional con otras entidades necesarias para el desarrollo de las labores de la UBPD y del SIVJRN, el reconocimiento de las necesidades y expectativas de los familiares de las víctimas y mantenerlas en el centro de toda actuación, la localización de cuerpos en zonas de disposición irregular (Ej. fosas, fronteras, ríos, hornos) y su identificación. De igual forma, el mayor desafío es poner la desaparición forzada en la agenda política del país, y vincular a toda la sociedad en la tarea de buscar a los desaparecidos del conflicto, ya que tradicionalmente el dolor ante este tipo de violencia se queda sólo en los familiares.

La *Jurisdicción para Especial la Paz* (A.F. 5.1.2), encargada de la solución de la situación jurídica de los responsables en el marco del conflicto, también tiene un deber de aportar verdad [judicial] a las víctimas, y lograr una justicia restaurativa y transformadora que efectivamente materialice la centralidad de las víctimas del A.F. La JEP ha avanzado rápidamente en su puesta en marcha, la adopción de un reglamento interno y la conformación de las comisiones de trabajo especializadas (género, étnica y de participación). Además cuenta con un Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa -SAAD- que brinda asistencia judicial a comparecientes y víctimas que lo requieran en el marco de los procesos que adelante la JEP; si bien su funcionamiento ha tenido dificultades, relacionadas con recursos financieros y humanos limitados y la Secretaría Ejecutiva ha avanzado en el fortalecimiento del SAAD, y en la conformación de duplas psico-jurídicas para que atiendan tanto a comparecientes como a víctimas en Bogotá y en los demás territorios en los cuales tiene presencia la JEP (Secretaría Ejecutiva

de la JEP, 2019).

Asimismo, avanza en sus labores judiciales. La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas – SRVR- ya tiene abiertos 7 macrocasos, a partir de los informes recibidos por parte de la institucionalidad y de la sociedad civil sobre hechos victimizantes en el marco del conflicto armado; y la Sala de Amnistía o Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas avanzan en decisiones relativas a la situación jurídica de excombatientes de FARC, miembros de FFPP y terceros civiles admitidos en la JEP. Si bien a comienzos de 2019 el Consejo de Estado levantó alarmas en torno al represamiento de solicitudes de amnistía e indulto, la JEP implementó una estrategia para hacer frente y atender los casos represados.

La Unidad de Investigación y Acusación -UIA-, órgano investigador y de acción penal de la JEP en los casos en los cuales no hay reconocimiento de verdad plena o de responsabilidad, también ha avanzado en el desarrollo de sus funciones y en la atención de 1.983 trámites judiciales ordenados por las Salas de la Jurisdicción (Colombia en Transición, 2019). También ha desarrollado diversos eventos con organizaciones de víctimas y derechos humanos para construir y socializar el Protocolo de comunicaciones con las víctimas.

98

La JEP ha sido la entidad que ha recibido mayores ataques de tipo político, legislativo y mediático, para desvirtuar su naturaleza y generar desconfianza hacia su quehacer, aunque la Corte Constitucional ha reafirmado su mandato y ya cuenta con un marco normativo consolidado. Aun así, los mayores retos que le esperan a esta Jurisdicción consisten en hacer frente a este tipo de embates y generar confianza en la población, cuyo rol es fundamental para la recolección de información y el avance de los procesos judiciales; adoptar una estrategia comunicativa y pedagógica efectiva que permita brindar mayor claridad y respeto hacia sus funciones, su marco normativo y sus avances; brindar garantías, protección y seguridad para las personas que acudan a la JEP, en un contexto de recrudecimiento de la violencia en algunos territorios y de constante amenaza para líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de DDHH.

Las tres entidades del SIVJRNR se complementan en su deber por esclarecer la verdad de lo ocurrido en la guerra en Colombia, y han emprendido acciones conjuntas que deben destacarse, como los ejercicios de articulación y coordinación interinstitucional en el despliegue territorial y la comprensión de los

enfoques de género⁵⁵ y étnico⁵⁶. De igual forma, esta ST ha identificado retos similares para el funcionamiento de las 3 entidades, entre los cuales se encuentran las disminuciones en los montos presupuestales asignados para 2019; la degradación de las condiciones de seguridad en algunos territorios que podrían limitar el acceso por parte del SIVJNR para ejercer sus mandatos, y desincentivar la participación de la población en sus procesos; y la necesidad de estrategias pedagógicas conjuntas y continuas en torno al SIVJNR y el papel de cada institución.

c. La satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición: reparación integral para las víctimas del conflicto armado

El seguimiento a los avances de implementación de los compromisos en materia de reparación integral por parte de esta ST no ha sido sencillo, en parte porque es uno de los componentes del SIVJNR más rezagado. La reparación integral cuenta con 7 tipos de medidas, siendo la más relevante la adecuación participativa de la política de reparación a víctimas. Si bien se surtió el “Proceso amplio de participación”, en el cual se recogieron cerca de 2.400 propuestas de las víctimas para fortalecer la política de reparación, no se logró la modificación prevista para el primer año de implementación⁵⁷ (A.F. 6.1.10.h). Ello, en un contexto de desfinanciación de la política, no obstante, los retos que implican la atención y reparación de 8'839.146 víctimas (Registro Único de Víctimas, 2019).

⁵⁵ Las 3 entidades han trabajado en la construcción de una comprensión y un lenguaje conjunto en torno al enfoque de género y sus correspondientes aplicaciones al interior de cada una. Además, las 3 entidades cuentan con grupos de trabajo interno especializados en la transversalización del enfoque de género.

⁵⁶ Se destaca la realización de un proceso de consulta previa con pueblos indígenas, protocolizado en enero de 2019, y la preparación para la próxima consulta previa con el pueblo Rrom. Ello se ha constituido en una clara muestra del compromiso con el respeto y garantía de los derechos de los pueblos étnicos, fuertemente afectados por el conflicto armado, materializando el enfoque étnico del A.F.

⁵⁷ Entre los temas que requerían de modificación con mayor urgencia se encuentran (i) la ampliación del universo de víctimas del conflicto (Art. 3 de la Ley 1448/11) atendiendo a un principio de universalidad y no discriminación en el reconocimiento de las víctimas, y a la inclusión de los excombatientes y sus familias como quedó establecido en el A.F.; (ii) la vigencia de la ley, la cual está pronta a terminar en 2021, y su articulación con el proceso de implementación el cual va hasta 2031; y (iii) y la necesidad de ajustes en los mecanismos de reparación priorizados (5.1.3).

Aun así, la UARIV avanzó en la reorganización de sus grupos de trabajo interno y en la regularización de algunas de sus rutas de atención, con la publicación del “Modelo de Reparación Colectiva” (5.1.3.3) y la cartilla de “Orientaciones generales para los colombianos víctimas que están en el exterior” (5.1.3.5), además de la adopción de un modelo técnico de priorización para el otorgamiento de indemnizaciones, este último fuertemente criticado por las víctimas⁵⁸.

Hasta el momento, esta ST ha tenido conocimiento de la realización de 6 actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva⁵⁹ (5.1.3.1) por parte de FARC, y dos más están en fase de preparación; y de 5 actos de reconocimiento realizados por agentes estatales. El desarrollo de futuros actos de reconocimiento entraría a ser competencia de la CEV. Por su parte, la UARIV avanzó en la construcción metodológica del mapa de victimizaciones individuales y colectivas (5.1.3.7). Finalmente, en 2018 se conoció un borrador del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial (5.1.3.4), el cual proponía la articulación de medidas de atención psicosocial a todos los procesos y mandatos asignados a los componentes del SIVJNR y el fortalecimiento del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas -PAPSIVI- existente; sin embargo, dicho borrador nunca fue aprobado, dejando incompleta la implementación de esta medida.

d. Protección a la vida y la integridad personal de las víctimas y garantías de no repetición, de manera que ninguna persona sea puesta en condición de víctima o esté en riesgo de serlo

La implementación de los compromisos en DDHH (A.F. 5.2) cuenta con pocos avances. El Plan de Acción de DDHH⁶⁰ (5.2.3), se encuentra en la segunda fase de construcción, tras el desarrollo de 15 encuentros territoriales en 2018 que permitieron recoger insumos y recomendaciones para su diseño. La Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales ha indicado que como anexo al Plan, se incluirá un documento para el fortalecimiento del Plan Nacional

⁵⁸ Las víctimas consideran que se debe priorizar y asignar montos de acuerdo con el hecho victimizante y tomar en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas; además reiteran la necesidad de extender la vigencia de la ley 1448/2011, de manera que todas las víctimas puedan ser reparadas (Montes Alba, 2019).

⁵⁹ Esta medida pretendía pavimentar el camino para la construcción de paz y reconciliación en los territorios.

⁶⁰ Su propósito es garantizar la promoción y goce efectivo de DDHH en el país, atendiendo a las recomendaciones internacionales en esta materia y los compromisos adquiridos en la Conferencia de Derechos Humanos de Viena de 1993.

de Educación en Derechos Humanos -Planedh- (5.2.1).

Además, la ST destaca la adopción por parte del Defensor del Pueblo de una resolución por medio de la cual se crea la Comisión Asesora de derechos humanos⁶¹ suscrita en el A.F. (5.2.3), la cual estará conformada por representantes de organizaciones sociales o plataformas que acrediten experiencia en materia de DDHH y DIH (Defensoría del Pueblo, 2019).

A pesar de estos avances, y la oportunidad que representan para la garantía de DDHH en el país, el recrudescimiento de la violencia en los territorios, y los constantes ataques contra liderazgos sociales y defensores de DDHH, implica grandes riesgos para la implementación, no sólo de estos compromisos, sino de todo el A.F. En particular, para el caso de Punto 5, genera límites al despliegue territorial de las entidades del SIVJNR y a la construcción de confianza con las comunidades y las autoridades territoriales; a la realización de medidas de reparación como la restitución de tierras y los retornos y reubicaciones; y a la consolidación de una política nacional de DDHH que sea articuladora entre los diversos sectores del país. Ante esta situación, se requiere de respuestas institucionales articuladas, contempladas en los Puntos 2 y 3 del A.F., para hacer frente a las amenazas, así como de la solución a las causas estructurales del conflicto derivadas de la falta de oportunidades, de acceso a tierras, de ejercicio efectivo de derechos políticos y de las dinámicas del narcotráfico.

3. EL PLAN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL SIVJNR⁶²

La discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ha marcado la implementación del A.F. durante el último año, a la vez que ha brindado las claves del enfoque que dará la presidencia actual al proceso de paz. La ST identificó que la inclusión del SIVJNR en la versión aprobada de las bases del

⁶¹ El objetivo de esta Comisión es “asesorar y realizar recomendaciones al Gobierno Nacional, a las instituciones del Estado y a las organizaciones de derechos humanos, en materia de derechos humanos y paz”, así como hacer seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Acción de DDHH, el cual se encuentra en construcción (Defensoría del Pueblo, 2019).

⁶² Esta ST hace la salvedad que se han generado cambios en la redacción y presentación de algunos elementos del documento de Bases del PND tras su aprobación, razón por la cual es posible que las páginas del documento citadas en este texto, no correspondan a las citadas en los informes anteriores de la ST.

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 -incorporadas en el Art. 2 de la Ley del PND-, se concentra en el Pacto XI sobre Construcción de Paz, a lo largo de las líneas de armonización institucional, verdad y memoria, y reparación a las víctimas. En este Pacto se plantean algunos elementos que podrían impactar la implementación del Punto 5, y contribuir o no a la materialización del primer objetivo del SIVJRNR encaminado hacia la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación del daño sufrido en el marco del conflicto armado.

En términos de articulación interinstitucional, se resalta la necesidad de aclarar y armonizar funciones entre la CEV y el Centro Nacional de Memoria Histórica⁶³, así como se promueve el avance en medidas de reparación simbólica, con estrategias en materia de verdad y memoria, en consonancia con los objetivos del SIVJRNR. Sin embargo, esta ST ha resaltado anteriormente en sus informes la insistencia del gobierno en señalar que existe un “desorden” institucional y duplicidad de funciones entre entidades, lo cual puede restar credibilidad a las labores que desarrollan las entidades en cumplimiento de su mandato constitucional, en tanto responden a compromisos específicos del A.F. También se promueve la articulación entre las entidades del SIVJRNR y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto - SNARIV-, lo cual plantea una oportunidad para un trabajo conjunto en los territorios, a pesar de que insiste en el discurso de escisión entre ambos esquemas, contrario a lo que el A.F. propone sobre la integración de ambos.

Cabe agregar que, aunque las Bases del PND recogen el mandato de las entidades que conforman el SIVJRNR y reconocen su autonomía, en el Art. 141 de la Ley 1955/19 del PND, se establece la “autonomía administrativa, técnica y presupuestal” de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, con lo cual se separa en la práctica a esta Unidad de la JEP en su conjunto, contrario al Art. 7 del AL 01/2017. Con esta decisión puede verse afectada la autonomía de la JEP, ya que el gobierno podría incidir sobre el órgano investigador de la JEP, e interferir en las labores de justicia y esclarecimiento de la Jurisdicción.

Han sido importantes los esfuerzos de las víctimas y de otros sectores sociales, por incidir en los espacios de participación dispuestos por la Ley 1448 de 2011

⁶³ El Centro Nacional de Memoria Histórica enfocará sus esfuerzos en “la construcción y dotación del Museo de Memoria Histórica de Colombia, iniciativas de memoria y memoria documental” (Bases del PND 2018-2022, pág. 813).

para construir y visibilizar sus propuestas de inclusión de la política de reparación en el PND. Con ello se logró un avance significativo con respecto a la primera versión presentada por el gobierno, pues la versión final del PND logró diferenciar diversos componentes de la reparación, como la rehabilitación psicosocial, la restitución de tierras, la reparación colectiva, los retornos y reubicaciones. Sin embargo, los indicadores y metas que incluye el PND no responden a todas las estrategias incluidas en las Bases del Plan, y en algunos casos el sector responsable aparece *“Por definir”*.

En el caso de los planes de reparación colectiva, estos serán articulados con otros instrumentos de planeación en los territorios a partir de la Hoja de Ruta Única para la estabilización. Este instrumento podría representar una oportunidad importante para articular esfuerzos y coordinar las acciones y presupuestos asociados a la implementación en los diversos territorios afectados por el conflicto armado.

Aunque aún no se ha definido la Ruta ni sus metodologías de trabajo, el énfasis del gobierno en una visión de estabilización y consolidación de los territorios - plasmada en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral –ZEII- con énfasis en seguridad desde una perspectiva militar-, podría ir en detrimento de los planes contruidos de forma participativa con la población, incluida la reparación colectiva, y funcionar a favor de la implementación de propuestas desde el centro, que desconocen las dinámicas territoriales.

El PND 2018-2022 también reafirma un enfoque economicista de la política de reparación integral, al priorizar la reparación administrativa vía indemnización, a nivel individual y colectivo. Además, el PND plantea asumir los componentes de atención y asistencia humanitaria de la política de atención y reparación, hacia a través de la política social del Estado, y establecer el diagnóstico y focalización de las víctimas a través del Sisbén IV, con lo cual se desconocerían las condiciones de vulnerabilidad diferenciadas de las víctimas del conflicto y dificultaría su priorización en el acceso a la oferta social. Otra situación problemática que se identifica, es la carga que se pone sobre grupos armados para la reparación de las víctimas, haciendo énfasis en el uso de sus bienes, y relegando el deber constitucional del Estado de reparar a las víctimas (Bases del PND 2018-2019, 2019, pág. 804).

Finalmente, los derechos humanos son abordados a lo largo de todos los pactos que componen el PND, con gran énfasis en aquellos que se refieren a la política

social del Estado, y se vincula un Objetivo de Desarrollo Sostenible -ODS- a cada uno de los indicadores del documento. En cuanto a los compromisos con la promoción de los DDHH esta ST considera positiva la inclusión del Plan de Acción en DDHH como una de las estrategias por implementar por parte del gobierno nacional, y la obligación de entidades que hacen parte del Sistema Nacional de DDHH de diseñar herramientas de seguimiento y monitoreo. Aun así, a pesar de la inclusión de estos elementos, si no hay una respuesta clara, articulada y efectiva por parte del Estado ante el contexto actual de violencia, que recoja lo acordado en el Acuerdo Final, será difícil restablecer y garantizar el goce efectivo de derechos para toda la población, con lo cual se perpetuarían las condiciones que están en el origen del ejercicio de la política y de los derechos por las vías de la fuerza.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos:

- Comisión de la Verdad. (2018). INFORME DE GESTIÓN 2018. Obtenido de <https://comisiondelaverdad.co/images/documentos/informe-gestion-2018.pdf>
- DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad.
- Gobierno Nacional de Colombia, & FARC-EP. (2016). ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA.
- ST. (2018). 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.

Actos legislativos, Leyes, Decretos Ley, Decretos y Resoluciones:

Actos Legislativos:

- Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017, Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Este AL crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición

Leyes:

- Ley 1448 del 10 de junio de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones
- Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones
- Ley 1922 del 18 de julio de 2018, Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz
- Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".
- Ley 1957 del 6 de junio de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Decretos con fuerza de ley:

- Decreto Ley 277 del 17 de febrero de 2017, Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones
- Decreto Ley 588 del 5 de abril de 2017, Por el cual se organiza la Comisión para el

Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición

Decreto Ley 589 del 5 de abril de 2017, Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado

Decreto Ley 700 del 2 de mayo de 2017, Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017

Decreto Ley 706 del 3 de mayo de 2017, Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 775 del 16 de mayo de 2017, Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Decreto Ley 900 del 29 de mayo de 2017, Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones .

Decreto Ley 903 del 29 de mayo de 2017, Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP

106

Decretos:

Decreto 587 del 5 de abril de 2017, Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNRN)"

Decreto 1592 del 29 de septiembre de 2017, Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz.

Decreto 288 del 15 de febrero de 2018, Por el cual se establece parcialmente la estructura de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). (Derogado por el Decreto 1393 de 2018, art. 20).

Decreto 289 del 15 de febrero de 2018, Por el cual se establece 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).

Decreto 290 del 15 de febrero de 2018, Por el cual se establece la planta de personal parcial de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el

contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).

Decreto 1167 del 11 de julio de 2018, Por el cual se modifica el artículo 2.15.1.1.16 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las zonas microfocalizadas.

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.

Decreto 1394 del 2 de agosto 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).

Decreto 1395 del 2 de agosto de 2018, Por el cual se establece 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.

Resoluciones:

Resolución 00041 del 22 de enero de 2018, Por la cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, su denominación, funciones, se hacen algunas derogatorias y se dictan otras disposiciones.

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.

Resolución 6420 del 1 de noviembre de 2018, Por la cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, su denominación y funciones, se hacen modificaciones, derogatorias y se dictan otras disposiciones .

Resolución 0021 del 10 de enero de 2019, Por la cual se deroga la Resolución 01249 de 2016; se establecen acciones para la prevención urgente con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta de las entidades territoriales en concurrencia; y se modifican las condiciones para el apoyo subsidiario en la entrega de la Ayud y Atención Humanitaria Inmediata.

Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019, Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se deroga las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

Páginas web:

Colombia en Transición. (27 de junio de 2019). ¿Qué es y qué ha hecho la Unidad de

Investigación y Acusación de la JEP? Obtenido de El Espectador - Colombia 2020: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/que-es-y-que-ha-hecho-hasta-ahora-la-unidad-de-investigacion-y-acusacion-de-la-jep-articulo-867244>

De Roux, F. (19 de agosto de 2015). Impunidad y conflicto armado. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16257400>

Defensoría del Pueblo. (2019 de abril de 2019). Boletín de Prensa. Defensoría del Pueblo crea la Comisión Asesora de derechos humanos suscrita en el acuerdo de paz. Obtenido de Defensoría del Pueblo:

<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/7849/Defensor%20ADa-del-Pueblo-crea-la-Comisi%20B3n-Asesora-de-derechos-humanos-suscrita-en-el-acuerdo-de-paz-Comisi%20B3n-Asesora-de-derechos-humanos-Defensor%20ADa-paz-acuerdo-de-paz.htm>

Fernández Maldonado, G. (9 de abril de 2019). La importancia del derecho a la verdad y la memoria para las víctimas. Intervención en el evento de apertura de la Casa de la Verdad - Medellín. Medellín, Colombia: Oficina en Colombia del Alto Comisionado. Obtenido de <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/pronunciamientos/intervenciones-de-la-direccion/442-ano-2019/9026-la-importancia-del-derecho-a-la-verdad-y-la-memoria-para-las-victimas>

ICTJ. (s.f.). Verdad y memoria. Obtenido de International Center for Transitional Justice: <https://www.ictj.org/es/our-work/transitional-justice-issues/verdad-y-memoria>

Montes Alba, A. (21 de febrero de 2019). El reclamo de las víctimas al gobierno por demoras en las indemnizaciones. Obtenido de El Espectador:

<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-reclamo-de-las-victimas-al-gobierno-por-demoras-en-las-indemnizaciones-articulo-740308>

Reátegui, F. (15 de octubre de 2014). ICTJ reporta: Verdad y Memoria. Obtenido de International Center for Transitional Justice: <https://www.ictj.org/es/news/ictj-reporta-verdad-memoria>

Unidad para la atención y reparación integral de víctimas. (1 de junio de 2019). Registro Unico de Víctimas. Obtenido de Unidad para la atención y reparación integral de víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Entrevistas:

Secretaría Ejecutiva de la JEP. (22 de mayo de 2019). Reunión entre la ST-Punto 5 y la Secretaría Ejecutiva de la JEP. (ST-Punto 5, Entrevistador).

Eventos:

Rendición de Cuentas 2018-2019 de la UBPD. (19 de junio de 2019). Bogotá.

PUNTO 6: “IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz -A.F.- no tiene antecedentes por lo que el desarrollo de los mecanismos que permiten su implementación, impulso y verificación, y que al día de hoy se mantienen, es un logro que debe ser reconocido. Estos mecanismos son fundamentales para garantizar el éxito del proceso en el corto, mediano y largo plazo.

Su funcionamiento permite brindar garantías al proceso en la medida en que velan por la correspondencia de la implementación con el A.F., garantizan el cumplimiento de cronogramas y han permitido fortalecer el proceso de implementación por cuenta de la generación de confianza de la ciudadanía hacia el proceso y por cuenta del apoyo manifiesto de la comunidad internacional.

Buena parte de las acciones de este punto presentan avances importantes, pues su implementación estaba estipulada en el A.F. para los primeros meses después de su firma por cuanto son las bases sobre las que el proceso de implementación puede avanzar. Sin embargo, persisten retos importantes como garantizar el funcionamiento de los espacios de diálogo entre las partes, revisar la suficiencia presupuestal para la implementación y fortalecer las estrategias de comunicación y pedagogía.

109

2. OBJETIVOS

El contenido de este Punto puede resumirse en tres grandes objetivos: i) Garantizar un mecanismo de seguimiento y verificación a la implementación del A.F., ii) Garantizar una gestión de la implementación del A.F. eficiente, eficaz e idónea y iii) Garantizar que el proceso de implementación sea transparente y trazable.

a. Garantizar un mecanismo de seguimiento y verificación a la implementación del A.F.

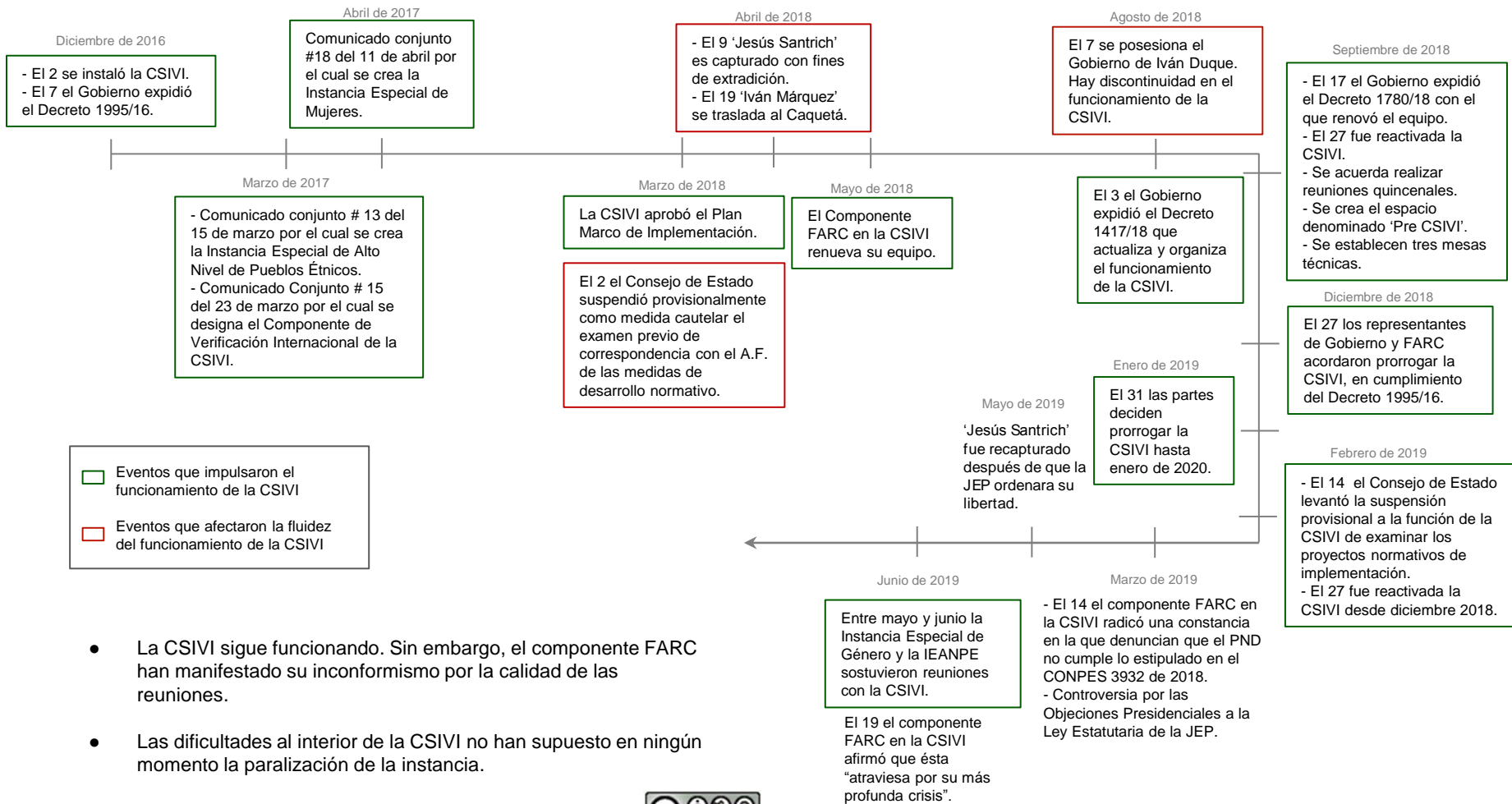
El A.F. propuso la creación de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la implementación del A.F. -CSIVI-, que tiene como funciones la resolución de diferencias, el seguimiento a los componentes del A.F. y la verificación de su cumplimiento, el impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los

acuerdos, la realización de informes de seguimiento a la implementación y recibir insumos de instancias encargadas de la implementación (6.1.b). El Gobierno Nacional y representantes de la FARC instalaron la CSIVI el 2 de diciembre de 2016. El Gobierno oficializó esta instancia mediante el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016. Desde entonces, la CSIVI ha permitido la interlocución directa entre el Gobierno Nacional y el componente FARC y ha servido de espacio para la resolución de diferencias y la construcción de consensos. La CSIVI ha demostrado ser un mecanismo participativo y de control interno esencial en el proceso de implementación, sobre el que se garantiza la integridad del proceso, así como su continuidad y sostenibilidad.

Durante los primeros 12 meses de implementación del A.F., el trabajo de la CSIVI se concentró en la producción normativa para dar marcha al A.F., el proceso de ubicación de las Zonas Veredales, la Dejación de Armas, las garantías de seguridad, el Plan Marco de Implementación, el ajuste de cronogramas y en asuntos prioritarios de reincorporación política y socioeconómica.

Durante los meses siguientes de implementación, el trabajo de la CSIVI se ha concentrado en las medidas para garantizar la seguridad jurídica de los excombatientes de las FARC y las garantías para su seguridad física. En abril de 2018 se presentaron dos situaciones que generaron enorme incertidumbre en el proceso de implementación: la captura con fines de extradición de 'Jesús Santrich', integrante de la Comisión y el traslado de 'Iván Márquez' al Caquetá. Sin embargo, el hecho fue aprovechado como una oportunidad para renovar el equipo de FARC en la CSIVI. Adicionalmente el inicio del nuevo Gobierno supuso una interrupción temporal en el funcionamiento de la CSIVI, por cuenta de los procedimientos normales de esa coyuntura, pero que generó algunas alertas por la poca voluntad inicial para establecer contacto directo con los representantes de FARC.

La CSIVI se reactivó el 27 de septiembre de 2018 con algunas mejoras en su funcionamiento. Las partes acordaron reunirse cada quince días y fueron formalizadas las sesiones técnicas en un espacio informalmente denominado "pre-CSIVI".



- La CSIVI sigue funcionando. Sin embargo, el componente FARC han manifestado su inconformismo por la calidad de las reuniones.
- Las dificultades al interior de la CSIVI no han supuesto en ningún momento la paralización de la instancia.

Preparado por: Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional -CERAC- Septiembre 2019



En cumplimiento del A.F. (6.1.6), el Gobierno Nacional y FARC acordaron mantener las comisiones temáticas. Hasta abril de 2019, funcionaban dos: i) mesa de seguridad jurídica tripartita y ii) Mesa técnica para el Componente de Verificación Internacional y el Componente de Acompañamiento Internacional.

La fluidez en el funcionamiento de la CSIVI se vio afectado, aunque no de manera determinante, por las controversias, impasses y situaciones críticas que se presentaron durante los primeros 30 meses de implementación del A.F. Durante esos 30 meses se evidenció la buena voluntad del Gobierno y FARC de mantener esta instancia.

Las dificultades al interior de la CSIVI que impactaron negativamente la implementación en los primeros 30 meses de implementación, tienen que ver con alguna o varias de las siguientes problemáticas: i) ajustes en materia de lo implementado en contraste con el espíritu de lo acordado, ii) las tardanzas por parte del Gobierno en la presentación de los proyectos normativos y la no socialización de éstos en la CSIVI⁶⁴ y iii) la planeación y financiación de la implementación del A.F., el Plan Marco de Implementación -PMI- y el cumplimiento del CONPES 3932 de 2018 y el Acto Legislativo 01 de 2016 en relación con la inclusión de un componente específico de paz en el Plan Plurianual de Inversiones y un Plan Cuatrienal de Implementación en el Plan Nacional de Desarrollo.

Estas tres problemáticas se mantienen como los retos que la CSIVI enfrentará los próximos seis meses. Frente a la primera problemática, se presentaron varias controversias. La principal fue la presentación de las seis objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, hecho que la FARC calificó como “una intervención política que de manera flagrante viola las normas constitucionales” (El Espectador, 2019).

En relación con la segunda problemática, persisten al menos 11 prioridades normativas, de las dispuestas en el A.F. (6.1.9 y 6.1.10), que no han sido implementadas. En particular, el desarrollo normativo de la Reforma Rural Integral apenas comienza, por lo que es deseable que los proyectos propuestos por el Gobierno sean socializados en la CSIVI para no limitar la capacidad de una de las partes en la negociación. Esto asegura que la interpretación del A.F. respete su espíritu y que la CSIVI se mantenga como un espacio participativo y de toma de decisiones conjuntas. El Gobierno incluyó algunas prioridades normativas en su política ‘Paz con Legalidad’, pero ninguna de las propuestas ha sido socializada

⁶⁴ Como quedó estipulado en el numeral 6 del artículo 3 del Decreto 1995 de 2016 y que el Consejo de Estado avaló.

con la CSIVI. El Consejo de Estado levantó en febrero de 2019 la suspensión provisional⁶⁵ del numeral 6 del artículo 3 del Decreto 1995 de 2016 que establece que “los proyectos de decreto, de ley o reforma constitucional necesarios para la implementación del A.F. deben ser puestos a consideración de la CSIVI antes de ser expedidos por el presidente de la República”. Según el Consejo de Estado, la posibilidad de que el Gobierno y la FARC constaten el contenido de los proyectos normativos de implementación del A.F., en la CSIVI, “no desborda las competencias constitucionales atribuidas al jefe del Ejecutivo y al Congreso” (Consejo de Estado, CP. Hernando Sánchez, 2019, p. 31).

El Plan Nacional de Desarrollo incluye un capítulo específico sobre la implementación del A.F. Frente a esta inclusión, el 14 de marzo el componente FARC en la CSIVI radicó una constancia en la que señala lo que considera es un incumplimiento del Gobierno Nacional de incorporar dicho capítulo (CSIVI FARC, 2019), pues aunque el PND incluye el Pacto por la Construcción de Paz, este no cumple lo estipulado en el CONPES 3932 de 2018.

Un compromiso del A.F. (6.1.6) es “organizar un sistema de comisiones temáticas y territoriales para el ejercicio de sus funciones, que permita la participación ciudadana” (A.F. 6.1.6, p. 200). En los primeros 30 meses de implementación, no se cumplió con este compromiso. Hacerlo puede ser una acción que fortalezca la Comisión.

La intensidad de algunas controversias (por ejemplo la que se generó con la recaptura de ‘Jesús Santrich’ en mayo de 2019) genera incertidumbre política y jurídica que demuestran la necesidad de generar espacios directos de diálogo más allá de la CSIVI, en los que se discuta una agenda común, que impulse la implementación del A.F. y fomente la reconciliación nacional.

El A.F. dispuso dos instancias para apoyar el seguimiento, la verificación y el impulso de la implementación en materia de **enfoques transversales**:

En el Comunicado Conjunto #18 del 11 de abril de 2017 fue creada la Instancia Especial de Género, que ha mantenido, con algunas dificultades, contacto con la CSIVI y avanza en su labor de seguimiento y verificación de la implementación de los compromisos en materia de enfoque de género.

En el Comunicado Conjunto # 13 del 15 de marzo de 2017 fue creada la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos -IEANPE-, que en distintas ocasiones

⁶⁵ Ver Auto 2017-00240 del 02 de marzo de 2018.

ha alertado sobre “falta de garantías y condiciones institucionales, técnicas y operativas” para cumplir con sus funciones (IEANPE, 2018). El diálogo de esta instancia con la CSIVI y el Gobierno no ha sido suficiente, aunque entre mayo y junio de 2019 se reactivó el contacto entre la instancia y el Gobierno para construir un plan de trabajo que permita que la IEANPE avance en el cumplimiento de sus objetivos.

La presencia de los países garantes -Cuba y Noruega- y la existencia de un **Componente Internacional de Verificación** a los cuales las partes pueden acudir en caso de presentarse situaciones de controversia, fortalece el mecanismo de verificación y seguimiento dispuesto en el A.F.

Todas las instancias del Componente de Verificación Internacional (A.F. 6.3) han funcionado sin interrupciones desde su instalación, a ritmo diverso y sin mayores contratiempos. El trabajo de estas instancias ha fortalecido la implementación del A.F. y ha contribuido con la comunicación eficaz y transparente del estado de implementación del A.F. a la ciudadanía.

La primera instancia que contempla el Componente es la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, aprobada por el Consejo de Seguridad en la Resolución 2366 de 2017 que inició su trabajo el 26 de septiembre de 2017. La Misión fue prorrogada hasta el 25 de septiembre de 2019 en la Resolución 2435 de 2018 del Consejo de Seguridad. Contrario a las preocupaciones manifestadas por el componente FARC en su momento, la prórroga del mandato de la Misión mantuvo lo dispuesto en las resoluciones 2366 (2017) y 2377 (2017), en lo que respecta a su funcionamiento, alcance y tamaño. En diversas ocasiones, los países miembros del Consejo de Seguridad han reiterado “su completo y unánime apoyo al proceso de paz en Colombia” y han reafirmado “su compromiso de trabajar con Colombia para avanzar en la implementación del [A.F.], con el objetivo de asegurar una paz duradera” (Declaración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2019).

La segunda instancia, el Componente de Verificación Internacional de la CSIVI, ha operado según los términos dispuestos en el A.F. y en los protocolos de funcionamiento. Aunque hubo demoras en el inicio de sus funciones, previsto para el 30 de junio de 2017, ha funcionado constantemente desde noviembre de 2017.

La tercera instancia es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH-. Su mandato fue renovado el 31 de octubre de 2016 por tres años (hasta octubre de 2019) y en cumplimiento del A.F.,

los últimos informes sobre el estado de los derechos humanos en Colombia incluyen un apartado sobre la implementación del A.F.

Los avances en la implementación del **Componente de Acompañamiento Internacional** (A.F. 6.4) durante los primeros 30 meses después de la firma del A.F., fueron lentos. En abril de 2017 la CSIVI formalizó el apoyo de las organizaciones y países que integran las instancias de acompañamiento internacional y entre octubre y noviembre de 2017 fueron instaladas las 11 instancias que contempla el A.F. (6.4). Las demoras en la aprobación y publicación del PMI impidieron el inicio de sus labores y generaron un problema de secuencia. Pese a esas dificultades, las instancias han apoyado el proceso de implementación a través del seguimiento a la implementación y al acompañar a la sociedad civil.

b. Garantizar una gestión de la implementación del A.F. eficiente, eficaz e idónea

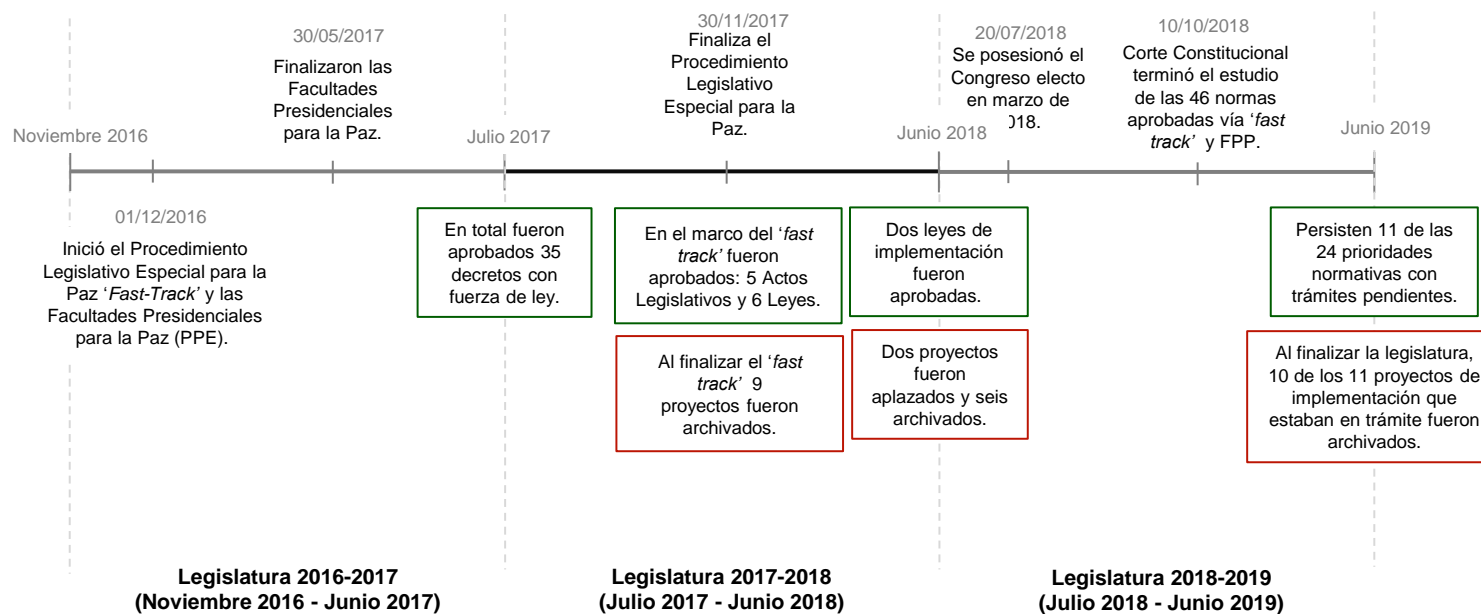
Alistamiento normativo

El A.F. dispuso un cronograma para la implementación de las prioridades normativas necesarias para dar inicio al proceso de implementación y para garantizar su sostenibilidad. Para lograr su pronta implementación, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del A.F. para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". Entre diciembre de 2016 y noviembre de 2017 estuvo vigente el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que redujo los tiempos de trámite de los proyectos normativos. Entre diciembre de 2016 y mayo de 2017 estuvieron vigentes las Facultades Presidenciales para la Paz que facultaron al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley, cuyo contenido tuviera por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del A.F.

En el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz el Congreso aprobó cinco actos legislativos y seis leyes (dos estatutarias, una orgánica y tres ordinarias). En el marco de las Facultades Presidenciales para la Paz, el Presidente expidió 35 decretos con fuerza de ley.

La Corte Constitucional terminó el estudio de constitucionalidad de las 46 normas aprobadas el 10 de octubre de 2018.

Una vez finalizado el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz el ritmo en la implementación normativa disminuyó. Dos normas fueron aprobadas en el Congreso vía procedimiento ordinario: Ley 1908 de 2018 (fortalecimiento de la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia) y la Ley 1922 de 2018 (Adopción de unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz).



Avances legislativos para la implementación
 Retrasos legislativos para la implementación

- Persisten 11 prioridades normativas pendientes, de las 24 que contempla el A.F. (6.1.9 y 6.1.10) y que debían cumplirse en el primer año de implementación.
- Durante el primer año de implementación hubo avances importantes en la implementación normativa. Sin embargo, al término del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz 'fast-track' el ritmo de implementación disminuyó, incluso se frenó.



Treinta meses después del inicio de la implementación persisten 11 de las 24 prioridades normativas establecidas en el A.F. (6.1.9 y 6.1.10) pendientes o con trámites pendientes en el Congreso de la República y otras entidades.

Algunas situaciones influyeron: el cambio de Gobierno fue una de ellas, así como la necesaria prioridad legislativa sobre la discusión y aprobación del PND y el trámite de las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP. Sin embargo, es evidente la poca voluntad política para el trámite de los proyectos de implementación. La mayoría de ellos no llega al primer debate. Al finalizar la primera legislatura del cuatrienio 2018-2022, de los 11 proyectos que estaban en trámite, únicamente uno fue aprobado (el que impide que el secuestro y el narcotráfico sean conexos al delito político, que no corresponde con lo acordado y que no tiene implicaciones sobre el proceso). Los demás proyectos fueron archivados, en su mayoría por no haber surtido ningún debate, lo que imposibilitó el tránsito de legislatura.

La fragmentación del Congreso que se posesionó el 20 de julio de 2018, así como la consolidación de una bancada opositora ha reducido la probabilidad de una reversión normativa del A.F. y que proyectos que contravienen la letra y espíritu del A.F. tengan éxito. La fragmentación, es de todas formas una realidad que dificulta el tránsito legislativo de iniciativas esenciales para el cumplimiento del A.F., en particular las relacionadas con la Reforma Rural Integral.

Gestión del Posconflicto

El A.F. dispuso medidas para garantizar la plena implementación del A.F. y la operacionalización de los compromisos de éste en forma de políticas públicas, planes, programas y proyectos

El A.F. estableció que la CSIVI debía aprobar, cuatro meses después de su constitución, un Plan Marco de Implementación “con el fin de garantizar la implementación de todo lo acordado y facilitar su seguimiento y verificación”. No obstante, el PMI no fue aprobado sino hasta marzo de 2018 (11 meses después de lo estipulado) y publicado en junio de 2018, fecha en la que también se hizo público el documento CONPES 3932 con los lineamientos para la articulación del PMI con los instrumentos de planeación existentes. El Plan Marco de Implementación contiene 501 indicadores de producto y 22 metas trazadoras, basa sus estimaciones presupuestarias en el cálculo de \$129.5 billones (precios constantes de 2016) incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 y extendió el proceso de implementación de 10 a 15 años.

El componente FARC en la CSIVI manifestó en varias ocasiones que el PMI no cuenta con los elementos técnicos necesarios para traducir efectivamente el A.F. en políticas públicas, planes, programas y proyectos. Por un lado, el PMI no incluye indicadores de resultado y la construcción de apenas 22 metas trazadoras resultan insuficientes al tener en cuenta la complejidad del A.F. (salvedades del componente FARC en el PMI, 2018, p.226). El PMI no parte de una línea base para la mayoría de sus acciones, cosa que implica que en el mediano y largo plazo será difícil medir el avance o evaluar el alcance que tendrán los planes y programas que se desprendan del A.F. y diferenciar su atribución a la terminación del conflicto y al A.F. Las dificultades técnicas, “dificulta el seguimiento a la implementación y en particular la asignación suficiente de los recursos requeridos para este fin” (Contraloría General de la República, 2018, p.156).

Es posible inferir que las debilidades técnicas del PMI dificulten su empalme con los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En el PND, no es posible identificar los planes y programas alineados con el PMI y no hace explícito cuáles son los indicadores asociados al PMI incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Aun cuando el trazador presupuestal que creó el PND (y que se describe en la siguiente sección) facilita la identificación y seguimiento de los compromisos de implementación, no resuelve la falta de correspondencia entre ambos documentos como lo establece el A.F.

La exitosa implementación del A.F. requiere de la simplificación de procesos y la efectividad de la gestión en el posconflicto. Una de las principales dificultades durante los primeros meses del proceso de implementación fue la falta de coordinación institucional. El cambio de Gobierno resolvió en cierta gran parte esta dificultad pues estableció que la entidad encargada de la implementación es la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. De hecho, el PND en su ‘Pacto por la Construcción de Paz’ incluye una línea denominada ‘mayor coordinación y eficiencia para la estabilización’ que presenta los ajustes institucionales necesarios para definir las funciones de las entidades creadas en virtud del A.F. y promover su coordinación con las entidades existentes.

Con el propósito de mejorar la planeación coordinada en los territorios, el PND creó la Hoja de Ruta Única que busca articular los instrumentos de planeación creados en el A.F. La Hoja de Ruta Única permite organizar la planeación y la ejecución de los programas de implementación en los territorios priorizados (municipios PDET) y garantizar la ejecución de los recursos. Ésta es una herramienta que facilita el seguimiento de la implementación por parte del

Gobierno y las instancias de verificación, permite la identificación de los compromisos asociados al PMI y conecta con la focalización y objetivos de los planes dispuestos en el A.F. para garantizar su implementación en los territorios.

Por último, la integración de los territorios al proceso de implementación garantizará el éxito del proceso, especialmente los más afectados por el conflicto armado. Para esto, es necesaria la reforma de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, pues facultaría la inclusión de un componente específico en el plan de inversiones de los planes de desarrollo de las entidades territoriales “que identifique las fuentes y programas que permitan la implementación del A.F.” (Proyecto de Ley No. C.218/2018). Esa carencia dificulta la identificación de los recursos y programas que avanzan en la implementación a nivel local en el seguimiento y monitoreo de los mismos y su cumplimiento. Si se tiene en cuenta que esta disposición debe aplicar a los Planes de Desarrollo Territorial de los gobiernos locales que se eligen en octubre, el Gobierno Nacional tiene la oportunidad de impulsar y priorizar la iniciativa que permitiría a los nuevos gobiernos tener a su disposición las herramientas legales para cumplir con las disposiciones del A.F. Cabe señalar que esta era una prioridad normativa para el primer año.

Disposición de recursos

El Plan Marco de Implementación determinó que el costo de la implementación para 15 años es de \$129,5 billones, cifra que se basa en la estimación del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017. Los recursos para la implementación provendrán -según el MFMP de 2018- de seis fuentes: i) el 36,8% de los recursos provendrán del Sistema General de Participaciones; ii) el 36% provendrá del Presupuesto General de la Nación; iii) el 14% del Sistema General de Regalías; iv) el 8,9% de la cooperación internacional; v) el 3,3% de los recursos propios de las entidades territoriales y vi) el 0,9% de privados.

Distintas entidades han manifestado que el monto total destinado a la implementación en el MFMP es insuficiente. Fedesarrollo estimó que la implementación del Punto 1 (reforma rural integral) y del Punto 4 (solución al problema de las drogas ilícitas) costaría \$148.3 billones (Fedesarrollo, 2017, p.122). La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) concluye que “la implementación de los Acuerdos de Paz acarrearía costos presupuestales “inmediatos” de 2.23% del PIB por año durante el próximo quinquenio (2017-2022) y los costos de la “sostenibilidad” del posconflicto (vías terciarias, elementos de

créditos rurales y de educación) agregarían otro 3% del PIB por año, luego los costos presupuestales de la paz estarían entre el 2.23% del PIB y el 5.23% por año durante la próxima década” (ANIF, 2016, p.1). La Contraloría General de la República estimó que “pueden existir presiones adicionales al déficit entre 0,4% o hasta 1,1% del PIB, si no se consideran ajustes adicionales a la senda fiscal” lo que implica que el A.F. debería tener al menos \$76,02 billones adicionales, lo que representaría 0,4% del PIB anual que se sumarían al déficit fiscal que se ha proyectado para los próximos años” (Contraloría General de la República, 2018, p.26).

En cumplimiento del Acto Legislativo 01 de 2016, el Gobierno incluyó en el Plan Plurianual de Inversiones -PPI- un componente específico para la paz. El componente para la Paz del PPI detalla las líneas de distintos pactos que contienen programas que responden a objetivos de la implementación del A.F. El componente para la paz del PPI contempla recursos por \$37,1 billones, un 3,38% del valor total del Plan (\$1.096,1 billones), pero no detalla los programas y objetivos a los que estarán dirigidos, únicamente las líneas de acción.

Los recursos se ajustan a la estimación hecha en el MFMP, pues el monto anual para la implementación del PPI para la Paz es de \$9,26 billones en promedio para cada uno de los cuatro años, que representan el 0,97% del PIB de 2018. El MFMP de 2018 dispuso que la inversión anual para el posconflicto entre 2019 y 2022 es de aproximadamente 0,81% del PIB, por lo que el monto destinado en el PPI es superior al contemplado en el MFMP. Sin embargo, ese aumento puede explicarse porque el PPI para la paz contempla los recursos para la reparación de las víctimas, rubro que el MFMP no contempla, porque esos recursos hacen parte de la implementación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Al comparar los montos por punto del A.F. se puede identificar que para los puntos 1,2,4 y 6 el presupuesto es significativamente inferior.

Según lo estipulado en el PPI para la Paz, únicamente los recursos provenientes de la cooperación internacional, el sector privado y el Sistema General de Regalías tienen como destinación específica la implementación del A.F. Distintos sectores han señalado que los recursos dispuestos en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz no corresponden a recursos adicionales como lo estipula el Acto Legislativo 01 de 2016, si no hacen parte de los 1,096 billones que cuesta el PND, pues los recursos salen de los distintos pactos que el PND contempla. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación señaló que \$20,819 billones son adicionales (DNP, 2019), pero no hace explícitos cuáles. Esta situación podría

constituir un incumplimiento del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, que establece que los recursos del PPI para la paz “serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas” (Quinto Informe de Verificación, STCVI, 2019, p. 234). El trazador presupuestal para la paz (art 220 del PND) podría facilitar la identificación de los recursos que efectivamente son adicionales y los que no, pero no resuelve el problema de que los recursos destinados al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz deben ser -en su totalidad- adicionales.

La ST aún considera importante que se discuta con participación de la academia y centros de estudios el nivel de financiación requerido para la implementación del A.F. en el marco de los principios constitucionales de sostenibilidad fiscal (Segundo Informe de Verificación, STCVI, 2019, p.197).

En relación con las medidas para implementar el A.F. con recursos territoriales (6.1.2) hay avances importantes. La reforma al **Sistema General de Regalías - SGR-** (Acto Legislativo 04 de 2017) aprobó la destinación de recursos específicos que provienen del SGR, a las zonas más afectadas por el conflicto armado. Así, el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías (asignación para la paz), y el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el SGR, estarán destinados a los proyectos de inversión necesarios para cumplir con la implementación del A.F., durante los próximos 20 años.

122

Para el bienio enero 2018 - diciembre 2019 los montos para la asignación de paz (7% de los ingresos del SGR) alcanzaron \$1,23 billones. A los recursos de la asignación para la paz se les suma el 70% de los rendimientos financieros (\$447,4 millones) y \$230,6 millones del recaudo resultante de la diferencia entre el valor del presupuesto para este bienio y el valor recaudado en la Cuenta Única del SGR 2017-2018 para un total de \$1,9 billones, lo que representa un aumento del 50,8% con respecto al bienio 2017-2018 que tuvo una asignación total de \$1,26 billones

De acuerdo con información del Departamento Nacional de Planeación, a 29 de marzo de 2019 habían sido aprobados 382 proyectos a ser financiados con recursos de la asignación para la paz. De estos:

- El OCAD Paz había aprobado 154 proyectos por \$1 billón en 118 entidades territoriales. El nivel de ejecución es bajo. De 39 proyectos (25%) se encontraban en ejecución y 115 (75%) no habían sido contratados.
- 120 entidades territoriales por su parte, habían definido 186 proyectos por valor de \$148 mil millones. De estos, 14 (8%) finalizaron, 54 (29%) estaban en ejecución y 118 (63%) no habían sido contratados.

- En OCAD territoriales habían sido aprobados 42 proyectos por \$475 mil millones que benefician a 28 entidades territoriales. De estos, 13 (31%) estaban en ejecución y 29 (69%) no habían sido contratados (DNP, abril 2019).

El PND 2018-2022 dispuso que la Secretaría Técnica del OCAD Paz esté a cargo del Departamento Nacional de Planeación (Art. 31.Ley 1955, 2019), en reemplazo del Ministerio de Hacienda. Esta reorganización institucional representa un avance, pues como lo han manifestado diferentes mandatarios regionales, “dará la operatividad requerida para la aprobación de proyectos” que beneficien a las regiones (Revista Dinero, 2019). El PND además, dispuso que la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación tendrá voz y voto en el OCAD Paz y que los proyectos a ser financiados con recursos del OCAD Paz estén orientados al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta en los municipios PDET (Art. 281. Ley 1955, 2019). Esta disposición demuestra el interés del Gobierno Nacional de mejorar la coordinación en la implementación del A.F. a través de los distintos instrumentos de planeación y el interés de mejorar la eficacia y focalización en la ejecución de recursos. En efecto, que los proyectos y recursos se orienten a las inversiones previstas en la Hoja de Ruta Única facilitará el seguimiento y el monitoreo de los programas y de las inversiones. El Gobierno Nacional señaló que buscará que la inversión del OCAD Paz esté en línea “con las preferencias que se han identificado” en la construcción de los 16 PDET (Ponencia primer debate), lo que constituye una manifestación política positiva para respetar el proceso participativo con la sociedad civil en el proceso de implementación.

Aunque el MFMP, el CONPES 3932 de 2018 y el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz establecieron que la fuente que más aportará a la implementación es el **Sistema General de Participaciones -SGP-**, a la fecha no hay resultados asociados, pues no existe la normativa “que permitan redireccionar el uso de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones o de los entes territoriales a la Implementación del A.F” (Contraloría General de la República, 2018, p. 19), por lo que los recursos relativos a esa fuente no pueden considerarse adicionales en los términos dispuestos en el Acto Legislativo 01 de 2016. En los 30 primeros meses después de la firma del A.F., no se registraron esfuerzos por parte del Gobierno Nacional para hacer los ajustes normativos que garanticen recursos focalizados a la implementación del A.F., en especial para los municipios PDET.

Por último, el A.F. estableció como un compromiso la promoción de la **participación del sector empresarial** en la implementación del A.F. (6.1.3). Durante los primeros 30 meses de implementación, fueron implementados dos mecanismos determinantes para crear las condiciones que permitan involucrar al sector privado en la construcción de paz. El mecanismo ‘Obras por Impuestos’ que permite que las empresas que lo deseen paguen parte de su impuesto de renta en la ejecución directa de obras de trascendencia social en las Zonas más Afectadas por el Conflicto -ZOMAC-. En la convocatoria de 2018, fueron aprobados 23 proyectos. Dos han sido entregados. En la convocatoria para 2019, fueron aprobados 42 proyectos por \$247.319 millones, que benefician a 57 municipios (28 son PDET) (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019). Para la segunda convocatoria se vincularon 41 empresas, 13 más que en la primera. El artículo 285 del PND establece que el mecanismo definido en el artículo 71 de la Ley de Financiamiento que modificó las ‘Obras por Impuestos’ priorizará a los municipios PDET. El artículo reforma el mecanismo para focalizar la ejecución y mejorar la coordinación institucional en los municipios PDET. “La Agencia de Renovación del Territorio -ART- efectuará una priorización de las iniciativas para conformar el banco de proyectos (...) de conformidad con la identificación y priorización que se haya dado en el Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR- o la Hoja de Ruta correspondiente” (Art. 285. Ley 1955, 2019).

El Decreto 1650 del 9 de octubre de 2017 creó las Zonas Más Afectadas por el Conflicto -ZOMAC-. Según el Decreto, estas zonas tendrán tarifas reducidas en el impuesto a la renta por los próximos 10 años. A junio de 2018 habían 541 nuevas empresas en estas zonas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018, p.301).

c. Garantizar que el proceso de implementación sea transparente y trazable

La transparencia en el proceso de implementación del A.F. es fundamental para garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Para ello, es importante que la ciudadanía tenga acceso a información clara, que pueda hacer seguimiento a la ejecución de planes, programas y proyectos y a la asignación y ejecución de recursos y que cuente con mecanismos de veeduría que propicien la rendición de cuentas.

El A.F. dispuso mecanismos para cumplir con este objetivo: i) el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-, ii) mecanismos de rendición de

cuentas, iii) veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, iv) mecanismos para la denuncia ciudadana y v) el acompañamiento por parte de los órganos de control.

Por medio del Decreto 1829 de 2017, el Gobierno creó el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-. Su implementación en estos 30 meses fue limitada. El sistema se encuentra en una plataforma informática y existe el protocolo que da las orientaciones generales y los lineamientos para el seguimiento a la implementación del PMI. Sin embargo, al 28 de marzo de 2019 - de acuerdo con información del Departamento Nacional de Planeación-, de los 501 indicadores del PMI, habían sido aprobadas 40 fichas técnicas. 84 estaban en proceso de validación, 139 en revisión por parte de la entidad responsable del reporte, 123 en revisión por parte de la Dirección de Seguimiento y Evaluación a las Políticas Públicas del DNP y de 115 no se había recibido información (DNP, abril 2019).

El retraso en su implementación generó problemas de secuencia en la medida en que el SIIPO es necesario para garantizar la buena articulación entre el Plan Marco de Implementación y el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo, dispuso medidas para mitigar estas dificultades:

En primer lugar, dispone que “la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en articulación con el Departamento Nacional de Planeación estarán a cargo del sistema” (Art. 220. Ley 1955, 2019). Esto representa un cambio con relación al CONPES 3932 y es una mejora en la medida en que la articulación entre las dos entidades permitirá aprovechar la experiencia del DNP en la construcción y administración de sistemas de información y el rol de coordinación de la implementación que la Consejería ha asumido.

En segundo lugar, el PND establece que “las entidades estatales del orden nacional, conforme a sus competencias, deben reportar periódicamente el avance de los indicadores estipulados en el Plan Marco de implementación en el Sistema de Información Integral para el Posconflicto -SIIPO-, o el que para estos fines disponga el Gobierno Nacional, información que deberá ser pública” (Art. 220. Ley 1955, 2019).

En tercer lugar, el trazador presupuestal que permitirá la identificación de los planes y programas del PND que están alineados con el PMI y facilitará su seguimiento, así como el seguimiento a los recursos destinados a su implementación.

La puesta en marcha del SIPO es urgente y es uno de los retos más importantes para los próximos meses. Este sistema es necesario para el seguimiento de la implementación de los compromisos consignados en el PMI y en el PND y la implementación en los territorios. Su buen funcionamiento es fundamental para que tanto la CSIVI, el Componente de Verificación Internacional y la ciudadanía en general, hagan la veeduría sobre el cumplimiento del PMI.

Para garantizar la buena implementación del sistema es indispensable que El SIPO brinde las garantías de transparencia que el proceso requiere, fortalezca el trabajo de seguimiento que hacen las organizaciones sociales y el trabajo de verificación que hace el Componente Internacional de Verificación, avance en la implementación de las demás medidas de rendición de cuentas que contempla el A.F. y fomente la pedagogía y difusión del A.F. y sus avances en la implementación

Frente al acompañamiento de los órganos de control, el 27 de mayo de 2017 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 888 de 2017 que modificó la estructura de la Contraloría General de la República y creó la Unidad Delegada para el Posconflicto. En estos 30 meses de implementación, la Unidad entregó al Congreso dos informes sobre la ejecución de los recursos en el marco de la implementación del A.F.

126

Finalmente, una parte fundamental para garantizar el acceso a la información por parte de la ciudadanía y garantizar un proceso transparente es la implementación de las **herramientas de difusión y comunicación**. Al respecto, el A.F. estableció la creación de 20 emisoras de interés público “clase C” en las zonas más afectadas por el conflicto, la creación de un programa en la televisión institucional y una estrategia en redes sociales.

En los 30 meses de implementación, Gobierno y FARC definieron la ubicación de cinco de las 20 emisoras (Chaparral, Tolima; Ituango, Antioquia; San Jacinto, Bolívar; Fonseca, La Guajira y Convención, Norte de Santander). El pasado 25 de junio salió al aire la emisora de Chaparral y el 2 de julio la de Ituango. Las emisoras de Fonseca y San Jacinto están en etapa de análisis técnico para su implementación y aprobación de recursos” (RTVC, febrero 2019). Frente a los 15 puntos restantes hubo una preselección, pero “están pendientes las visitas conjuntas (Gobierno y FARC) para llegar a una definición” (RTVC, febrero 2019).

Adicionalmente, el Comité de Comunicaciones Conjunto creó el programa *Mimbre: tejiendo paz* que tiene un formato tipo magazine y estará al aire inicialmente por

dos años. *Mimbre* ha sido emitido sin interrupciones desde el 13 de enero de 2018 en los términos establecidos en el A.F. y “gracias a un porcentaje de la financiación de su producción y emisión por parte de la Agencia Nacional de Televisión -ANTV-” (RTVC, febrero 2019). El 16 de marzo inició la emisión de los últimos 43 episodios.

En aras de profundizar la transparencia del proceso, el acceso a la información y de fomentar la pedagogía del A.F. y su implementación, es importante que el Gobierno profundice las estrategias pedagógicas de tal forma que comuniquen y difundan el A.F. y los avances en su implementación en las comunidades y territorios más afectados por el conflicto. Estrategias que cobran mayor importancia en el contexto de polarización en relación con la implementación del A.F. y de incertidumbre por su futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos citados

- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Mayo 2019). Respuesta a solicitud de información enviada por CERAC – ST.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (29 de junio de 2018). Plan Marco de Implementación. 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. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (29 de junio de 2018). Documento CONPES 3932: 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. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (23 de enero de 2019). Declaraciones de los países miembros del Consejo de Seguridad sesión 8450. Recuperado de: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1901817.pdf>
- Contraloría General de la República. (Agosto 2018). 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. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Segundo+informe+al+Congreso+sobre+la+ejecuci%C3%B3n+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/6af3e981-05e3-44b0-8d3dc334edb60c6>
- CSIVI FARC. (14 de marzo de 2019). Constancia del componente FARC-CSIVI sobre el incumplimiento de la obligación de gobierno de Iván duque Márquez de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz, presentada a la CSIVI y a los países garantes de la República de Cuba y del Reino de Noruega. Recuperado de: http://cepdipo.org/docs/CSIVIPND_CE.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (Febrero de 2019). Lo que usted debe saber de la construcción de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Lo-queda-saber-sobre-la-construcci%C3%B3n-de-Paz.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (Marzo 2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Plan-Nacional-Desarrollo-2018-2022-Bases.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (Marzo 2019). Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PPI-PND-2018-2022.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (Abril 2019). Respuesta a solicitud de información enviada por CERAC-ST.

FEDESARROLLO. (Febrero de 2017). Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal". Obtenido de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3344/CDF_No_55_Febrero_2017.pdf?sequence=2

Ministerio de Hacienda. (2017). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Obtenido de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Junio de 2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-119167%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Presidencia de la República. (Diciembre de 2018). Paz con Legalidad. Iván Duque Márquez 2018-2022. Recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>

129

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Agosto de 2018). Tercer 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). Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wpcontent/uploads/2018/11/TercerInformeTrimestral-Secretar%C3%ADaT%C3%A9cnica.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Noviembre de 2018). 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). Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wpcontent/uploads/2018/12/Cuarto-informeTrimestral-Secretar%C3%ADaT%C3%A9cnica.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC. (Febrero de 2019). Quinto 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). Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/03/5to-InformeSecretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf>

Actos legislativos, leyes, decretos

Congreso de la República. (7 de julio de 2016). Acto Legislativo 01 de 2016: Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación Del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de:

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

Congreso de la República. (02 de abril de 2018). Proyecto de Ley C 218/2018 “Por la cual se modifica la ley 152 de 1994”. Recuperado de:
<http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-04/P.L.218-2018C%20%28PLAN%20NAL%20DE%20DESARROLLO%29.pdf>

Congreso de la República. (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””. Recuperado de:
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201955%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202019.pdf>

Presidencia de la República. (7 de diciembre de 2016). 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”. Recuperado de:
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201995%20DEL%2007%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>

Presidencia de la República. (7 de noviembre de 2017). Decreto 1829 de 2017 “Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)”. Recuperado de:
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201829%20DEL%2007%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202017.pdf>

Presidencia de la República. (3 de agosto de 2018). Decreto 1417 “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”. Recuperado de:
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201417%20DEL%2003%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf>

Comunicados, autos y sentencias de las cortes

Consejo de Estado. (2 de marzo de 2018). Auto 2017-00240. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Recuperado de:
http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/07-03-2018_11001032400020170024000.pdf

Consejo de Estado. (14 de febrero de 2019). Auto 2017 00240 00. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/wpcontent/uploads/2019/02/AutoCSIVI.pdf>

Prensa

El Espectador. (14 de marzo de 2019). 'Objeciones a la JEP no fueron consideradas por la Comisión de Seguimiento del Acuerdo': FARC. Recuperado de: <https://colombia2020.elespectador.com/jep/las-objeciones-la-jep-no-fueronconsideradas-po-la-csivi-integrantes-de-farc>

ANEXOS

Anexo 1: Marco Metodológico (proyecto aprobado)

El análisis del cumplimiento verificado del A.F. que realiza la ST, tiene presente una serie de referentes metodológicos, que dan un contexto apropiado para enmarcar los avances y limitaciones de los compromisos. La visión comprehensiva del contexto proporciona elementos cualitativos de gran importancia y ayuda a dimensionar lo que es posible lograr en el corto, mediano y largo plazo.

La tarea principal que se le asigna a la ST de “recolectar, analizar y preparar la información necesaria para los pronunciamientos públicos de los notables” (A.F., 6.3.2, pp. 211) significa un triple esfuerzo: i) en materia de información constatar que el cumplimiento cuenta con información que corrobore con veracidad y rigor y que haya sido sujeta de adecuado tratamiento; ii) hacer un análisis temático siguiendo los 6 puntos del A.F., pero en una perspectiva comprehensiva e integral, cuidando sus interrelaciones y dinámicas, y atendiendo a las dimensiones Macro, Meso y Micro; iii) tener siempre la doble perspectiva poblacional y territorial dada la diversidad de grupos poblacionales y la desigualdad entre ellos, así como la heterogeneidad e inequidad territorial.

Tal como lo establece el A.F. (6.1.11), la prioridad en el ámbito territorial la tendrán las 16 subregiones en las que se implementarán los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET- y los Planes de Acción Inmediata –PAI- que comprometen 167 municipios y 8000 veredas. La información de terreno provendrá especialmente del Instituto Kroc, lo que no excluye enriquecerla con instituciones y organizaciones de la sociedad civil que puedan aportar información pertinente para la implementación (A.F., 6.3.2, pp. 212), como son los sistemas de información de CERAC y CINEP basados en metodologías para la medición de eventos pertinentes para la verificación del cumplimiento. También se hará uso de la información del Sistema Integrado de Información SIPO (aún pendiente), cuya responsabilidad está en cabeza del Gobierno (A.F., 6.1.5, pp.199), así como los informes temáticos de los Acompañantes Internacionales.

La comprobación del cumplimiento de los compromisos y los avances tiene dos componentes: uno de realización o no de la tarea y otro del grado de avance. Para la verificación de los avances se considera una categorización de priorización, sobre la base de la importancia para la construcción de paz de cada compromiso o disposición

en el A.F., y su relevancia coyuntural, lo cual facilita identificar situaciones de controversia con el potencial de generar obstáculos críticos a la construcción de paz. Como referente para realizar la priorización se siguen los seis puntos del A. F., los 18 temas, 74 subtemas y 558 disposiciones que el Instituto Kroc ha identificado al interior de los acuerdos; la priorización variará al interior de cada uno de los 18 temas.

Igualmente se tiene en cuenta en el análisis, si los avances en la implementación se adecúan a una secuencia lógica de implementación y así establecer la viabilidad temporal de cada compromiso o medida en el A.F., en términos de pasos previos para el cumplimiento.

Finalmente, para la identificación de controversias se dispone de un análisis de diferencias en la apreciación entre las partes frente al cumplimiento, el grado de cumplimiento y la secuencia de implementación. Tal identificación y análisis de controversias se hace en lo posible con base en información documentada. De no contar con ésta, el análisis se hará con base en la información obtenida directamente con la FARC y el Gobierno Nacional. Además, dentro del análisis se incluirán propuestas para la solución de dichas controversias, para lo cual se tendrá en cuenta la información del Instituto Kroc y de otras fuentes, sobre las experiencias de otros procesos de paz que puedan ofrecer un valor comparado. Esto con el objetivo de incluir buenas prácticas y experiencias anteriores que enriquezcan estas alternativas de solución.

Anexo 2: Estructura de los informes de la Secretaría Técnica

ACUERDO No. 1, 2, 3, 4, 5 y 6

TEMA: Se sigue la codificación del I. K que identifico 18 temas

Eventos prioritarios para el informe:

Enuncia los subtemas y disposiciones comprometidas, según la clasificación del Instituto Kroc. Si es pertinente se agregan las disposiciones, siempre que coadyuven a un mejor entendimiento del evento.

Estado de implementación o situación (A.F., numeral 6.3, pp.210)

Se trata de hacer un reporte que consigne las fechas en las que se sucedieron los eventos, los avances, retrasos y/o deficiencias que registren los mismos (A.F., numeral 6.3, pp.210 / protocolo). Es muy importante tener presente la(s) secuencia(s), para explicar el evento.

El evento puede ser de orden normativo, caso en el cual se debe identificar la norma y explicar brevemente en que consiste.

El “estado o situación” contará con las opciones de: “se cumplió”, “en implementación” e “incumplimiento”. Para las disposiciones que se encuentren “en implementación”, se les asignará un grado de implementación: iniciado con o sin avances, a tiempo o destiempo y correspondencia con el A.F.

Análisis de contexto

Se trata de dar los elementos pertinentes para la mejor comprensión del “estado o situación”, ya sean de orden histórico, político, económico, social, cultural o ambiental.

Análisis de alcance e implicaciones (qué sigue)

Se trata de darle el significado correspondiente al (los) evento(s), de cara al cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo correspondiente, o en otros de los acuerdos según se trate de eventos que tienen interrelaciones con otros temas, subtemas o disposiciones. Es muy importante tener presente la secuencia, para explicar el evento.

Igualmente se debe incorporar al análisis la incidencia del evento a nivel macro, meso o micro, así como hacer por los o el enfoque transversal que sea pertinente según el evento del que se trate.

Elementos de interés para el pronunciamiento/ Elementos de interés y oportunidades de mejoramiento

- Controversias entre las partes (A.F., numeral 6.3, pp.210 / protocolo): siempre que se hayan dado y se hayan identificado, explicando en que consiste y que implicaciones tiene
- Observaciones de cumplimiento (A. F, numeral 6.3.2 c, pp.211 y protocolo): siguiendo los criterios del “estado o situación” definidos en la metodología de la ST.
- Oportunidades de mejoramiento continuo (A. F, numeral 6.3, pp.210): siempre que sea pertinente se pueden sugerir esas oportunidades y si es del caso hacer las recomendaciones correspondientes (protocolo).

Anexo 3: Siglas y glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
ACNUDH- OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos	Organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene el mandato de promover y proteger el goce y la plena realización, para todas las personas, de todos los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales en materia de derechos humanos.
A.F.	Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 26 De noviembre de 2017 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras	“Gremio de opinión” fundado en 1974. Entre sus objetivos está la defensa de la economía privada y la buena política económica.
ANT	Agencia Nacional de Tierras	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2363 de 2015 para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Reemplaza parte de las funciones del Incoder
ANTV	Autoridad Nacional de Televisión	Agencia Nacional Estatal de Colombia, creada mediante la Ley 1507 de 2012, que tiene por objeto: - Brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Entidad que modifica mediante el Decreto-ley 897 de 2017, la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Ésta, tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP.
ART	Agencia de Renovación del Territorio	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2366 de 2015 para coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional.
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas	Organización no gubernamental domiciliada en Bogotá, con estatus consultivo ante Naciones Unidas, que busca por medios jurídicos, y de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el pleno respeto en Colombia de los derechos humanos civiles, políticos, económicos,

		sociales y culturales, así como del derecho humanitario.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	Centro de investigación privado e independiente, especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, y el análisis de conflictos armados.
CEV	Comisión de esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	Instancia creada de conformidad con el A.F. (5.1.1.1) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición acordado para satisfacer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto y alcanzar la paz. La Comisión deberá contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad. Promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país.
CFHBD	Cese el Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo	Terminación definitiva de las acciones ofensivas y las hostilidades por parte de la fuerza pública y las FARC, de acuerdo con las reglas establecidas (protocolo).
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular	Institución fundada por la Compañía de Jesús en 1972. Entre sus principales proyectos se encuentra integrar la Secretaría Técnica de la Verificación Internacional del Acuerdo Final.
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Comisión que, conforme al Acuerdo Final (3.4.3), tiene como objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el citado Acuerdo que amenacen la implementación de este y la construcción de la paz
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación	Instancia dispuesta en el A.F. (3.2.2.3) y creada mediante el Decreto 2027 de 2016. Está integrado por dos miembros del Gobierno y dos miembros de las FARC y tiene la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y	El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación. Es

	Social	organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F.(6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; propone normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos legislativos que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Parte de uno de los compromisos contemplados en el A.F. (2.3.7). Se trata de la creación de 16 nuevas circunscripciones en la Cámara de representantes durante dos periodos (2018 y 2022) en aquellas zonas más golpeadas por el conflicto armado.
DA	Dejación de Armas	Procedimiento técnico, trazable y verificable mediante el cual las NN.UU reciben la totalidad del armamento de las FARC (A.F.3.1.1.1). El procedimiento tiene cinco etapas: identificación, registro, recolección, almacenamiento y disposición final de las armas.
DAICMA	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal	Dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, coordinada por el Despacho del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto. La Dirección es responsable, entre otras funciones, de: Formular el Direccionamiento Estratégico y coadyuvar con la política pública en Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA).
DDHH	Derechos Humanos	Son condiciones instrumentales que le permiten a la persona su realización, inherente a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. En consecuencia subsume aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna.

DNP	Departamento Nacional de Planeación	Entidad encargada del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de estas en planes, programas y proyectos del Gobierno.
ELN	Ejército de Liberación Nacional	Guerrilla actualmente en armas fundada en Simacota – Santander en 1964
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Espacios creados de conformidad a lo decidido por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación en su comunicado conjunto 19, que tienen como objeto capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo reincorporación comunitaria, de conformidad con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017.
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Partido político colombiano fundado el 1 de septiembre de 2017 por exguerrilleros de las FARC-EP.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Sigla de la guerrilla de orientación comunista, fundada en 1964, firmante del acuerdo de paz del teatro colón. Su nueva denominación, tras la puesta en marcha del A.F., ahora como partido político legal, mantiene las mismas siglas.
FGN	Fiscalía General de la Nación	Entidad, fundada en 1991, encargada de investigar y acusar ante los juzgados y tribunales competentes a quienes se presume han cometido algún delito que atente contra la vida, la seguridad o los bienes de otro.
FFPP	Fuerza Pública	Fuerzas compuestas por el ejército, la fuerza aérea, armada y policía nacional, establecidas para la defensa de la soberanía, la independencia y la integralidad del territorio colombiano
HRU	Hoja de Ruta Única	Instrumento de la política de estabilización, que pretende articular para los 170 municipios los PATR, Planes Nacionales Sectoriales (PNS), Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Plan Marco de Implementación (PMI), planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) creadas por la Ley 1941

		de 2018, estos últimos cuando exista coincidencia territorial y temporal
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos	Instancia que, de conformidad con el Acuerdo Final (6.2), tiene la función de actuar como órgano consultor, representante e interlocutor 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.
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Es un establecimiento público de referencia técnico-científica que dirige y controla el sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia. Según el Título III artículos 34, 35 y 36 de la ley 938 del 2004, el objetivo fundamental del Instituto es la prestación de servicios forenses a la comunidad como apoyo técnico y científico a la administración de justicia.
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Modelo de justicia transicional creada por el A.F. (5.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN). La JEP cumplirá con el deber o de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales	Siglas que identifican a las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales. También se usa para hacer referencia al movimiento que lucha por los derechos de igualdad para estas comunidades sexuales minoritarias
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Entidad encargada de formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo	Documento que enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Presenta los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior y las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes.
NN.UU/ONU	Naciones Unidas	Organización internacional fundada en 1945 tras la

		Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional.
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Instancia creada mediante el Decreto 2107 de 1994, encargada de asesorar al presidente de la República entorno a la estructuración y desarrollo de la política de paz, la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, la participación de diversos sectores de la sociedad en los procesos de paz, entre otros. Además, el Alto Comisionado para Paz, de acuerdo a las instrucciones del Presidente de la República liderará los diálogos y la firma de acuerdos que busquen la reintegración de miembros de grupos armados al margen de la ley.
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión	El OCAD es responsable de la definición de proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR). Este debe evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la financiación de dichos proyectos, así como designar la entidad encargada de ejecutarlos.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030)	Son una iniciativa impulsada por Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Son 17 objetivos y 169 metas propuestos como continuación de los ODM incluyendo nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades.
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos	Organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación de los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura.
OIDHACO	Oficina Internacional de los Derechos Humanos - Acción Colombia	Oficina creada en 1995. Representa una red de más de 30 organizaciones de Europa. Desde su sede en Bruselas acompaña las iniciativas de la sociedad civil colombiana buscando el respeto integral de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario así como la salida negociada al conflicto armado. Oidhaco tiene un estatus consultivo especial ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas desde el 2012 (OIDHACO, s.f.)
ONDCP	Oficina Nacional para las	Oficina de la Casa Blanca que trabaja para reducir el

	Políticas sobre el Control de Drogas	uso de las drogas y sus consecuencias al liderar y coordinar el desarrollo, implementación y evaluación de la política de drogas de EE. UU.
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia	Autoridad de gobierno, justicia, legislación y representación de los pueblos indígenas de Colombia, conformada por un Congreso Nacional, una Asamblea de Autoridades y un Parlamento Indígena.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte	Alianza político y militar para “garantizar la libertad y la seguridad de sus países miembros por medios políticos y militares” (OTAN, 2019)
PA	Puntos de Atención	Puntos de Atención de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización que brindan a nivel territorial diferentes servicios a los excombatientes en proceso de reincorporación.
PAI	Plan de Acción Inmediata	Planes establecidos en el A.F. para coordinar y ejecutar acciones y proyectos para reactivar social y económicamente los territorios no priorizados para la implementación de los PDET.
PAO	Plan de Acción Oportuna	Plan para prevenir y proteger a los defensores de derechos humanos y líderes sociales, creado en noviembre de 2018. La función de este organismo será articular los programas de protección y recursos de las entidades del Gobierno que tengan que ver con la defensa de los líderes.
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional	Instrumento de planeación e implementación de desarrollo regional en las zonas PDET. Tiene una vigencia de 10 años y podrá ser actualizado a los 5 años.
PCN	Proceso de Comunidades Negras	El PCN agrupa a organizaciones del Pacífico, Caribe y centro de Colombia. El PCN, trabaja por la reafirmación de la identidad cultural, la defensa del territorio ancestral de las comunidades afrodescendientes y el uso sostenible de los recursos naturales, la participación autónoma de las comunidades y sus organizaciones, la defensa de una opción de desarrollo social, cultural y ambientalmente sostenible. En su estructura el PCN, recupera el palenque (Asentamientos constituidos por los esclavos fugitivos en lugares inaccesibles) como espacio de organización regional para las decisiones propias y la coordinación de comunidades y

		organizaciones, un Consejo Nacional de delegados de los Palenques, una Asamblea Nacional de miembros de las organizaciones.
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial	Mecanismo de largo plazo cuya definición e implementación son un compromiso específico del A.F. (1.1.2) para lograr la transformación estructural del campo
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva	Conjunto de acciones que en concertación con el Sujeto de Reparación Colectiva y de acuerdo al alcance administrativo del Programa, contribuyen a la reparación integral en las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición e indemnización en los componentes social, político y económico (UARIV, 2018)
PISDA	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo	Planes contemplados en el A.F. (4.1.3.5), que se crean mediante un proceso de planeación participativo. Debe tener como resultado la formulación e implementación de los planes integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio
Planedh	Plan Nacional de Educación en DDHH	Plan cuyo propósito es constituirse en una política pública de Educación en Derechos Humanos, centrada en la formación de sujetos activos de derechos, a través de la puesta en marcha de programas y proyectos en los ámbitos de educación formal, educación para el trabajo y el desarrollo humano
PMI	Plan Marco de Implementación	Plan Marco que, en concordancia con el Acuerdo Final (6.1.1), contiene el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.
PND	Plan Nacional de Desarrollo	Instrumento formal y legal que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República para su Gobierno.
PNIS	Programa Nacional	Mecanismo de largo plazo cuya implementación es un

	Integral de Sustitución de Cultivos	compromiso específico del A.F. (4.1.1) para generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. (Decreto-Ley 896 de 2017).
PNRRI	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Contemplados en el 1.3. del Acuerdo Final, son aquellos planes que buscan la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, y, asimismo, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad
PNRSE	Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica	Política creada en el documento CONPES 3931 que garantiza el proceso de reincorporación en el largo plazo de los exintegrantes de las FARC.
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Mecanismo de barrido predial masivo para formalización de la propiedad en zonas focalizadas por el MADR.
PPI	Plan Plurianual de Inversiones	“Plan de inversiones públicas [que] contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación” (DNP, 2019).
PTN	Punto Transitorio de Normalización	Puntos que tenían por objeto garantizar el CFHBD y DA mediante la concentración de los integrantes de las FARC (separación de fuerzas) e iniciar el proceso de reincorporación a la vida civil. De acuerdo con la OACP, la diferencia entre una zona y un punto es la cantidad de guerrilleros que albergarán, el tamaño y la ubicación. En ese sentido, los puntos fueron concebidos para la llegada de los frentes que se encuentran en zonas remotas y tendrán pequeños campamentos.
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil	Es una entidad con autonomía administrativa, contractual y presupuestal, organizada de manera desconcentrada, que tiene a su cargo el registro de la vida civil e identificación de los colombianos y la realización de los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana. La entidad se organiza en dos niveles, el nivel central, con competencia nacional, y el nivel desconcentrado,

		cuya competencia está circunscrita a una circunscripción territorial específica. Los dos niveles participan en el diseño de los planes, políticas y programas generales de la administración, así como en su ejecución.
RRI	Reforma Rural Integral	En el marco del AF es el conjunto de compromisos asumidos por las partes en el Acuerdo 1, transformación del campo colombiano
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia	Entidad de radio y televisión pública de Colombia, creada por el decreto 3525 del 28 de octubre de 2004
SAAD	Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa	Sistema que, según el Decreto 1166 de 2018, tendrá por finalidad la prestación de un servicio gratuito de defensa jurídica, asistencia, asesoría y representación legal, respecto de los trámites y actuaciones previstos en la Ley 1820 de 2016 y de todos aquellos que sean de conocimiento de los diversos componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición -SIVJRNR-, en especial ante la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP.
SAE	Sociedad de Activos Especiales	Según la ley 1708 de 2014, son los administradores del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) y que tiene por objeto administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya decretado extinción de dominio
SGR	Sistema General de Regalías	Sistema del orden nacional que regula y administra los recursos de regalías por la explotación de un recurso natural no renovable.
SGP	Sistema General de Participaciones	Sistema constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y agua potable.
SIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	Sistema de información dispuesto en el A.F. (6.1.5) que contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos en la implementación.
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Creado con relación al A.F., el decreto 895 de 2017 define un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, entidades públicas nacionales y

		territoriales para garantizar la seguridad y protección de sujetos individuales y colectivos
SIVJRNR	Sistema Integral de, Verdad, Justicia Reparación y No Repetición	Sistema creado por el A.F. (5.1) compuesto por varios mecanismos judiciales y extra judiciales. Sus objetivos son lograr la mayor satisfacción de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participan en el Sistema y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición.
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Sistema constituido por la Ley de Víctimas, compuesto por varias entidades gubernamentales responsables de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro	Unidad administrativa adscrita al Ministerio de Justicia
SNRC	Sistema Nacional de Resolución de Conflictividades Sociales	Sistema que tiene por objeto prevenir la gestión violenta de conflictos sociales, identificando las causas de conflictividades sociales a nivel nacional, regional y local
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas	Esta es una de las Salas que conforman la JEP. A esta Sala será remitido el reconocimiento de verdad y responsabilidad por la realización de las conductas podrá hacerse de manera individual o colectiva, de forma oral o escrita. Además tiene el mandato de decidir en torno a la relación directa o indirecta con el conflicto armado interno o con ocasión de este, de las conductas y hechos atribuibles a personas. Recibirá informes por parte de la Fiscalía General de la Nación, organizaciones de la sociedad civil y fuentes judiciales o administrativas, sobre conductas ocurridas en el marco del conflicto.
ST/STCVI	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación	Secretaría Técnica que integra el Componente Internacional de Verificación contemplado en el A.F. (6.3). Está integrada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Unidad que responde por la atención y reparación integral de la población víctima del conflicto armado, coordinando políticas encaminadas a satisfacer los derechos de verdad, justicia y reparación. También implementa estrategias para el restablecimiento social

		y económico, entre ellas el impulso al retorno.
UBPD	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto	Unidad establecida en el A.F. (5.1.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición. Su objetivo es, coordinará y contribuirá a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del SIVJNRN encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
UIA	Unidad de Investigación y Acusación - JEP	La Unidad de Investigación y Acusación es el órgano de la JEP encargado de las investigaciones y del ejercicio de la acción penal cuando los presuntos autores individuales o colectivos de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario no reconocen verdad plena o responsabilidad. La Unidad es el órgano rector de la JEP en materia de policía judicial y colabora permanentemente en la documentación y juzgamiento de crímenes atroces que llevan a cabo las diferentes Salas y Secciones del Tribunal para la Paz.
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	Agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional.
UNP	Unidad Nacional de Protección	Entidad adscrita al Ministerio del Interior encargada de articular coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención de posibles amenazas o agresiones a personas, colectivos, grupos y comunidades.
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral	En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad (DNP, 2018) el Gobierno Nacional, a través del Consejo de Seguridad Nacional, determinará las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y establecerá los planes de intervención para crear las condiciones para el control institucional del territorio, buscando con ello la articulación de las entidades del Estado en los niveles estratégico, táctico y operacional.

ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto	Municipios, seleccionados en el marco del A.F., que tendrán una vía más rápida al desarrollo, facilitando la llegada de diferentes empresas gracias a beneficios tributarios.
ZRC	Zonas de Reserva Campesina	Áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas que buscan fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos que las aquejan y crear condiciones para el logro de la paz y la justicia social en la zona respectiva. Fueron creadas por la Ley 160 de 1994, Capítulo XIII, reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996 (INCORA).
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización	Zonas creadas en el marco del A.F. con el objetivo de garantizar el cese el fuego y de hostilidades de manera definitiva y la dejación de armas.

Anexo 4: Estado de implementación de las prioridades para la implementación normativa establecidas en el A.F. (6.1.9 y 6.1.10)

Prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9)				
#	Iniciativas normativas	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Estado	Trámites pendientes/en curso
a	Ley de Amnistía y Acto Legislativo de incorporación de la Jurisdicción Especial para la Paz a la Constitución Política.	-Acto Legislativo 01 de 2017 -Ley 1820 de 2016 -Decreto-Ley 277 de 2017 -Decreto 1252 de 2017	Cumplimiento	N/A
b	Acto Legislativo para la incorporación de un artículo transitorio a la Constitución Política.	-Acto Legislativo 02 de 2017.	Cumplimiento	N/A
c	Ley o Acto Legislativo de creación de la Unidad para la investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales y sucesores del paramilitarismo. Incorporación a la constitución de la prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares.	-Decreto-Ley 898 de 2017. -Acto Legislativo 05 de 2017.	Cumplimiento	-Al inicio de la legislatura 2019-2020 fue radicado un proyecto de ley que reglamenta el Acto Legislativo 05 de 2017 y crea los tipos penales del paramilitarismo. No es de origen gubernamental.
d	Leyes necesarias para la aprobación de las normas procesales que regirán los procedimientos de la Jurisdicción Especial para la Paz.	-Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. -Decreto 1592 de 2017 -Ley 1992 de 2018 (Procedimiento JEP).	Cumplimiento con retrasos	-Al inicio de la legislatura 2018-2020 fueron radicadas diversas iniciativas para reformar la JEP.

f	Acto legislativo y normas de organización sobre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.	-Decreto-Ley 588 de 2017. -Decreto-Ley 589 de 2017. -Decreto 288 de 2018. -Decreto 289 de 2018. -Decreto 290 de 2018. -Decreto 1393 de 2018. -Decreto 1394 de 2018. -Decreto 1395 de 2018.	Cumplimiento (con retrasos)	N/A
g	Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito.	Pendiente	Incumplimiento	- Al inicio de la legislatura 2019-2020 fue radicado un proyecto por el Partido FARC.
h	Suspensión de órdenes de captura de integrantes de las FARC-EP y suspensión de procesos de extradición.	-Decretos de creación ZVTN (1647 de 2016). -Decreto 900 de 2017 (después de ZVTN). -Decreto 2125 de 2017.	Cumplimiento	N/A
i	Reforma constitucional y legal sobre garantías y participación para el nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC a la vida política legal.	-Acto Legislativo 03 de 2017. -Ley Estatutaria 03 de 2017.	Cumplimiento	N/A
j	Normas y medidas necesarias para la implementación y verificación de los acuerdos, incluyendo lo relativo a normas de financiación.	-Acto Legislativo 04 de 2017 (Sistema general de regalías). -Decreto-Ley 691 de 2017 (Fondo Colombia en Paz). -Decreto-Ley 1534 de 2017. -Decreto-Ley 1634 de 2017. -Decreto 292 de 2018. -Decreto-Ley 413 de 2018. -Decreto-Ley 416 de 2018. -Decreto 647 de 2018	Cumplimiento parcial	N/A

		-Ley 1923 de 2018. -Decreto 1783 de 2018.		
k	Normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo.	Pendiente	Incumplimiento	-Pendiente la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo).

Implementación normativa durante los primeros 12 meses (A.F. 6.1.10)				
#	Iniciativas normativas	Ley / Acto Legislativo / Decreto	Estado	Trámites pendientes/en curso
a	Leyes y/o normas para la implementación de lo Acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la Sustitución de Cultivos Ilícitos.	-Decreto-Ley 892 de 2017 (PDET) -Decreto-Ley 893 de 2017 (PDET) -Decreto-Ley 896 de 2017 (PNIS) -Decreto-Ley 902 de 2017 (Fondo de Tierras) -Ley que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -Decreto 362 de 2018 (reglamentación PNIS) -Decreto 578 de 2018 (modificación funciones de la Superintendencia de	Cumplimiento parcial. Con retrasos	-Pendientes: adjudicación de baldíos en zonas de reserva forestal; Reforma a la Ley de Tierras; Jurisdicción Agraria; Servicio Público de Adecuación de Tierras.

		Notariado y Registro)		
b	Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: circunscripciones transitorias especiales de paz, ampliación de espacios de divulgación de partidos.	-Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la oposición).	Cumplimiento parcial. Con retrasos	- No fue aprobado el proyecto que crea las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y no ha sido tramitado nuevamente. Hay distintas iniciativas para su impulso.
c	Ley y/o normas del sistema de financiación de partidos.	Pendiente	Incumplimiento	Pendiente
d	Ley o normas de desarrollo para reforma de la extinción judicial de dominio.	Ley 1849 de 2017	Cumplimiento	N/A
e	Reforma del Sistema de Alertas Tempranas.	Decreto 2124 de 2017	Cumplimiento	N/A
f	Ley y/o normas de desarrollo para la reforma del Sistema de Alertas Tempranas.	Decreto 2124 de 2017	Cumplimiento	N/A
g	Ley y/o normas de desarrollo sobre Sistema Integral de Garantías de Seguridad para la organización política que surja de los acuerdos de paz.	Decreto-Ley 895 de 2017	Cumplimiento	N/A
h	Modificaciones de la Ley 1448 de 2011	-Decreto-Ley 671 de 2017 (desvinculación de menores) -Decreto-Ley 891 de 2017 (restitución derechos de los niños)	Incumplimiento	- Al inicio de la legislatura 2019-2020 fue radicado un proyecto de ley por el Centro Democrático de reforma a la Ley 1448

				que no corresponde con lo acordado. -También cursa un proyecto para extender su vigencia por 10 años.
i	Leyes y/o normas de desarrollo sobre Reincorporación económica y social.	-Decreto 2027 de 2016 -Decreto-Ley 897 del 29 de mayo de 2017 -Decreto-Ley 899 del 29 de mayo de 2017 -Decreto-Ley 831 del 18 de mayo de 2017	Cumplimiento	N/A
j	Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía.	Pendiente	Incumplimiento	-Pendiente Ley Estatutaria sobre garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y garantías para el ejercicio de la protesta social.
k	Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción.	Pendiente	Incumplimiento	Pendiente
l	Organización de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.	Decreto-Ley 588 de 2017	Cumplimiento	N/A
m	Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia.	Pendiente	Incumplimiento	Pendiente

n	<p>Reformas constitucionales y legales relativas a la organización y régimen electoral con especial atención sobre la base de las recomendaciones que formule la Misión Electoral.</p>	Pendiente	Incumplimiento	<p>-Fue retirado el proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se adopta una reforma política y electoral, radicado por Gobierno y acumulado con el proyecto radicado por el Partido Liberal.</p> <p>-Al inicio de la legislatura 2019-2020 fue radicado un proyecto por el Partido FARC.</p>
---	--	-----------	----------------	--