

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

Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia

Informe 2

Diciembre 1, 2016
Mayo 31, 2018



KROC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES



UNIVERSITY OF
NOTRE DAME

Keough School of Global Affairs

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

Con el apoyo de:



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

Equipo de la Matriz de Acuerdos de Paz:

Director de PAM, Instituto Kroc:

David Cortright

Representante para América Latina, Instituto Kroc:

Francisco Díez

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

Madhav Joshi

Profesor Asistente de Investigación de PAM, Instituto Kroc:

Jason Quinn

Gerente del Programa Barómetro, Instituto Kroc:

Laurel Stone

Asociada de Investigación de PAM, Instituto Kroc:

Elise Ditta

Becca Méndez

Carolina Serrano

Equipo Iniciativa Barómetro en Colombia:

Coordinador Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

Borja Paladini Adell

Gerente Político, Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

Carolina Naranjo

Gerente de Operaciones, Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

Carolina Hidalgo

Especialistas, Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

Luis Felipe Botero

Nathalia Contreras

Emilia Frost

Rebecca Gindele

Lucas Peña

Alejandro Pérez

Mario Pineda

Natalia Tejada

Analistas de información, Equipo Móvil, Iniciativa Barómetro:

María Antonia Arias

Miyerlandy Cabanzo

María Paula Hoyos

Lina María Jaramillo

Cristian Sáez

Diseño y diagramación:

Quid Diseño Esencial / www.qd.com.co

Cita sugerida:

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

Abreviaturas

ANT	Agencia Nacional de Tierras	PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
ANTV	Autoridad Nacional de Televisión	PISDA	Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo
APC	Agencia Presidencial de Cooperación	PMI	Plan Marco de Implementación
ART	Agencia de Renovación del Territorio	PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
CIV	Componente Internacional de Verificación	SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas / Unidad para las Víctimas
CNPRC	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia	UBICAR	Unidades Básicas de Carabineros
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación	UBPD	Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
CPA	Acuerdos Comprensivos de Paz ¹	UEI	Unidad Especial de Investigación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final	ONU	Organización de las Naciones Unidas
DNP	Departamento Nacional de Planeación	UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas ²
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ³
FCP	Fondo Colombia en Paz	UNP	Unidad Nacional de Protección
JEP	Jurisdicción Especial de la Paz	URT	Unidad de Restitución de Tierras
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	ZOMAC	Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado
MMV	Mecanismo de Monitoreo y Verificación	ZRC	Zonas de Reserva Campesina
PAI	Plan de Atención Inmediata	ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización
PAM	Matriz de los Acuerdos de Paz		
PAP	Proceso Amplio de Participación		
PAPCOC	Plan de Acción Permanente contra Organizaciones Criminales		
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional		

1 Por sus siglas en inglés, Comprehensive Peace Agreements.

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

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

Informe Síntesis

Introducción

En adición al Segundo Informe sobre el Estado Efectivo de Implementación presentado a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) el pasado de 2 de julio de 2018, la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc presenta este Reporte Síntesis del estado de implementación del Acuerdo Final a los 18 meses.

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

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

Nuestros hallazgos indican que la implementación del Acuerdo colombiano continúa avanzando. El número de disposiciones en el Acuerdo que han sido implementadas completamente o que han alcanzado niveles iniciales o intermedios de implementación ha aumentado cada mes desde la firma del Acuerdo. La tasa de iniciación de implementación de las disposiciones se ha

mantenido estable a un promedio de 4% cada mes. Comparando el Acuerdo Final colombiano con otros acuerdos comprensivos de paz a los 18 meses, encontramos que el Acuerdo colombiano se ha implementado a un ritmo promedio de implementación. Sin embargo, a pesar del progreso logrado, los avances han sido lentos en algunos puntos del Acuerdo y se evidencia una serie de problemas que están obstaculizando el proceso y podrían dar lugar a retrocesos en los meses por venir.

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

El Acuerdo colombiano va más allá que la mayoría de los demás acuerdos comprensivos de paz en la búsqueda de oportunidades políticas, económicas y sociales con un enfoque basado en los derechos humanos en territorios previamente desatendidos, y en facilitar la participación ciudadana en estructuras democráticas de cambio. Las numerosas reformas delineadas en el Acuerdo tienen por objeto corregir las desigualdades sociales y los déficits institucionales en Colombia, que en general se consideran causas fundamentales del conflicto armado. El Acuerdo negociado prevé nuevas estructuras y formas de administración pública en Colombia para garantizar la seguridad, el Estado de Derecho y la protección de los derechos, las oportunidades económicas y los servicios sociales. El Acuerdo busca estructuras políticas y económicas más inclusivas, equitativas, participativas y responsables. Promete una mejor entrega de bienes económicos y sociales a través de programas para promover el desarrollo económico basado en la comunidad, facilitar la reforma rural, desarrollar patrones equitativos de uso de la tierra y sustituir los cultivos de uso ilícito al tiempo que se garantizan los derechos ambientales. El Acuerdo encarna el principio de inclusión al proporcionar garantías de participación social y política en estructuras institucionales que fomentan el pluralismo y fortalecen los derechos civiles y políticos como un medio para prevenir la violencia armada.

Lograr una agenda ambiciosa como esta para la transformación estructural es un proceso a largo plazo que requiere de un compromiso continuo entre funcionarios públicos al nivel nacional, regional y local, de la FARC, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones religiosas, líderes comunitarios y del sector empresarial. La implementación del Acuerdo Final es la responsabilidad de una Nación entera – Gobierno y sociedad. Todos

los sectores del Gobierno y la sociedad tienen un papel que desempeñar para garantizar la implementación de un Acuerdo que refleja los principios de la Constitución Política de 1991 y busca lograr objetivos nacionales ampliamente compartidos.

Mejorar la efectividad institucional depende de construir relaciones de confianza entre el Estado y la sociedad, fortaleciendo la rendición de cuentas y la transparencia a nivel nacional, a la vez que se garantiza la presencia del Estado y el Estado de Derecho en áreas previamente controladas por actores armados. La legitimidad se basa tanto en desempeño (la efectiva prestación de bienes y servicios públicos), como en procedimiento (que sea un proceso percibido como imparcial y ecuánime). Cuando los sistemas institucionales son aceptados como legítimos son más propensos a generar una paz y prosperidad sostenibles¹.

A la fecha, se ha avanzado poco en la implementación de estas reformas estructurales a largo plazo. En parte, esto se debe a una lógica secuencial y el énfasis inicial en poner fin al conflicto armado y crear sistemas de verificación y monitoreo. Sin embargo, para mantener y construir sobre estos logros, ahora será necesario ahondar en la implementación de cambios estructurales a más largo plazo.

Un enfoque sistémico es necesario, especialmente frente al desafío de abordar las necesidades de seguridad y protección de los líderes sociales, las comunidades en los territorios y los excombatientes de las FARC. El Acuerdo busca la provisión de garantías de seguridad para estas comunidades, pero a pesar de los extensos despliegues de la Fuerza Pública, no se ha logrado aún evitar la violencia y asesinatos selectivos. Como se observa más adelante, esta es una de las amenazas más serias para la viabilidad de todo el proceso de paz. El bienestar social más fundamental todavía no está completamente garantizado en las comunidades afectadas. Se requieren cambios estructurales para que las fuerzas de seguridad puedan pasar de una estrategia de contrainsurgencia a un marco de seguridad humana y protección comunitaria, trabajando mano a mano con otros ministerios y entidades que brindan protección y servicios judiciales.

Mantener el proceso de paz y lograr las reformas necesarias requerirá avances en la capacidad y calidad institucional. El Acuerdo establece una serie de instituciones nuevas para implementar disposiciones para el desarrollo económico, la participación ciudadana y la reforma agraria, pero la mayoría de estas capacidades no se han creado o aún no son operativas. Se han prometido programas de desarrollo comunitario y alternativas para los cultivos ilícitos que se encuentran en las primeras etapas de operación. Sin

¹ David Cortright, Conor Seyle y Kristin Wall, *Governance for Peace: How Inclusive, Participatory and Accountable Institutions Promote Peace and Prosperity* (Cambridge University Press, 2017), 30-45; David Roberts, "Post-conflict Statebuilding and State Legitimacy: From Negative to Positive Peace?" *Development and Change* 39, No. 4 (2008), 551.

embargo, debido a las brechas históricas en la entrega de bienes públicos en los territorios, la responsabilidad del Gobierno y las oportunidades para la participación ciudadana siguen siendo inadecuadas. Será necesario superar estas condiciones para cumplir la promesa de la Paz Territorial.

Las disposiciones del Acuerdo que buscan involucrar a la sociedad y aumentan la participación de las mujeres, las comunidades étnicas y los líderes sociales son clave para alcanzar estos objetivos. Estas disposiciones transversales ofrecen un medio para aprovechar la energía y la creatividad de la sociedad civil que apoya la implementación del Acuerdo Final. Los grupos comunitarios, los defensores de derechos humanos, las comunidades étnicas y las mujeres en los territorios tienden a ser los principales defensores del proceso de paz y tienen un mayor interés en el éxito del proceso de implementación. El aprovechamiento de estas fuerzas sociales proporciona una manera de pasar de la teoría de la Paz Territorial a la práctica, superando las limitaciones tradicionales de las instituciones gubernamentales colombianas a nivel local. La “emergencia” del Estado en los territorios requiere formas de gobernanza más inclusivas y participativas para lograr las reformas estructurales necesarias para garantizar la paz y crear mayores oportunidades económicas y sociales para el futuro.

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

La implementación del Acuerdo de Paz colombiano continúa avanzando. Al 31 de mayo de 2018, de las 578 disposiciones a las que la Iniciativa Barómetro le hace seguimiento, 353 (61%) están en algún nivel de implementación.

Desde el comienzo del proceso de implementación, ha habido un movimiento positivo continuo hacia niveles más altos de implementación. Los principales logros incluyen el proceso de cese al fuego, acantonamiento y dejación de armas, la reincorporación temprana de los excombatientes, y la transformación de las FARC-EP en un partido político. Se han adoptado muchas de las medidas legales necesarias para la implementación, junto con los mecanismos para monitorear y verificar el Acuerdo. Estos avances demuestran un fuerte compromiso por parte de las FARC y el Gobierno con el proceso de paz, además de mostrar la capacidad de ambas partes para trabajar juntas en el desarrollo de mecanismos para la implementación del Acuerdo.

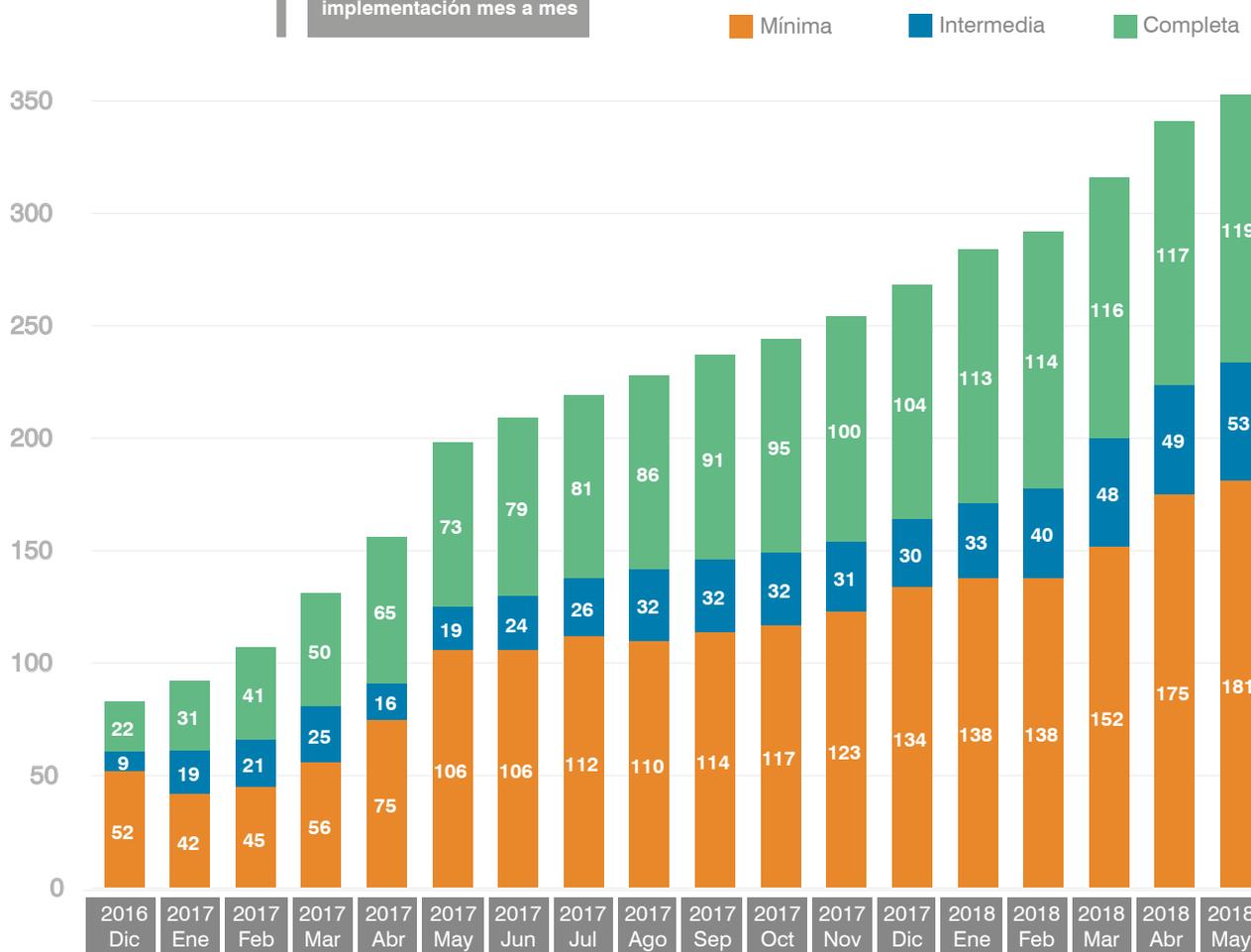
Como se observa en el Gráfico 1, que muestra el progreso temporal de la implementación desde diciembre de 2016 hasta el 31 de mayo de 2018, ha habido actividad de implementación significativa a lo largo de estos 18 meses. La barra naranja muestra disposiciones con una implementación mínima, la barra azul muestra disposiciones con implementación intermedia

y la barra verde representa disposiciones con implementación completa. Los últimos 18 meses de implementación se pueden resumir de la siguiente manera:

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

Gráfico 1

Resumen estado de la implementación mes a mes



El Gráfico 2 considera el universo de disposiciones que se encuentran en algún nivel de implementación, acumuladas mes a mes. Es decir, la suma de las disposiciones con implementación mínima, intermedia, y completa.

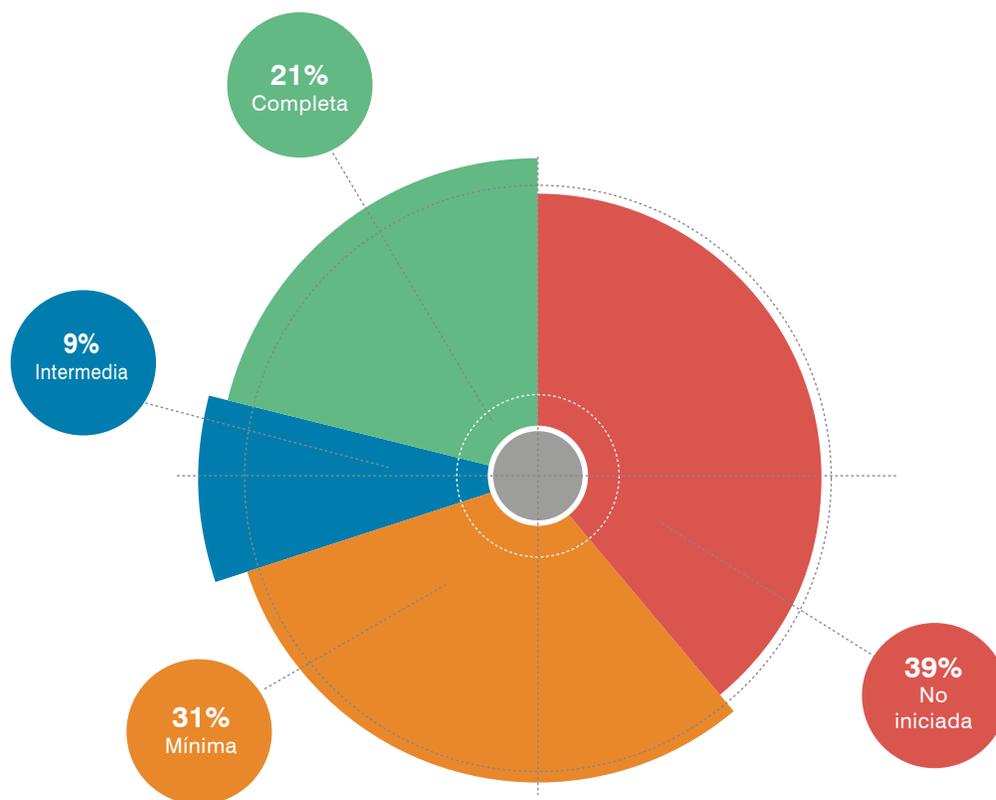
Como se observa en el gráfico, la tasa de iniciación de implementación de las disposiciones del Acuerdo se ha mantenido constante: en promedio, cada mes se ha iniciado la implementación de 4% de los compromisos que no se habían iniciado previamente.

Gráfico 2 Estado de la implementación general mes a mes, información agregada



El Gráfico 3 muestra que aproximadamente el 21% de las disposiciones se han implementado completamente, un 9% tiene un nivel de avance intermedio, y un 31% tiene un nivel de avance mínimo. En síntesis, el 61% de las disposiciones del Acuerdo se encuentran en algún nivel de implementación—mínima, intermedia o completa. Por otra parte, no se registra actividad de implementación para un 39% de las disposiciones. No obstante, es importante resaltar que, de acuerdo al Plan Marco de Implementación y la lógica secuencial de la implementación, se espera que un subgrupo de dichas disposiciones no iniciadas (aproximadamente el 5%) inicien su implementación a partir de 2019².

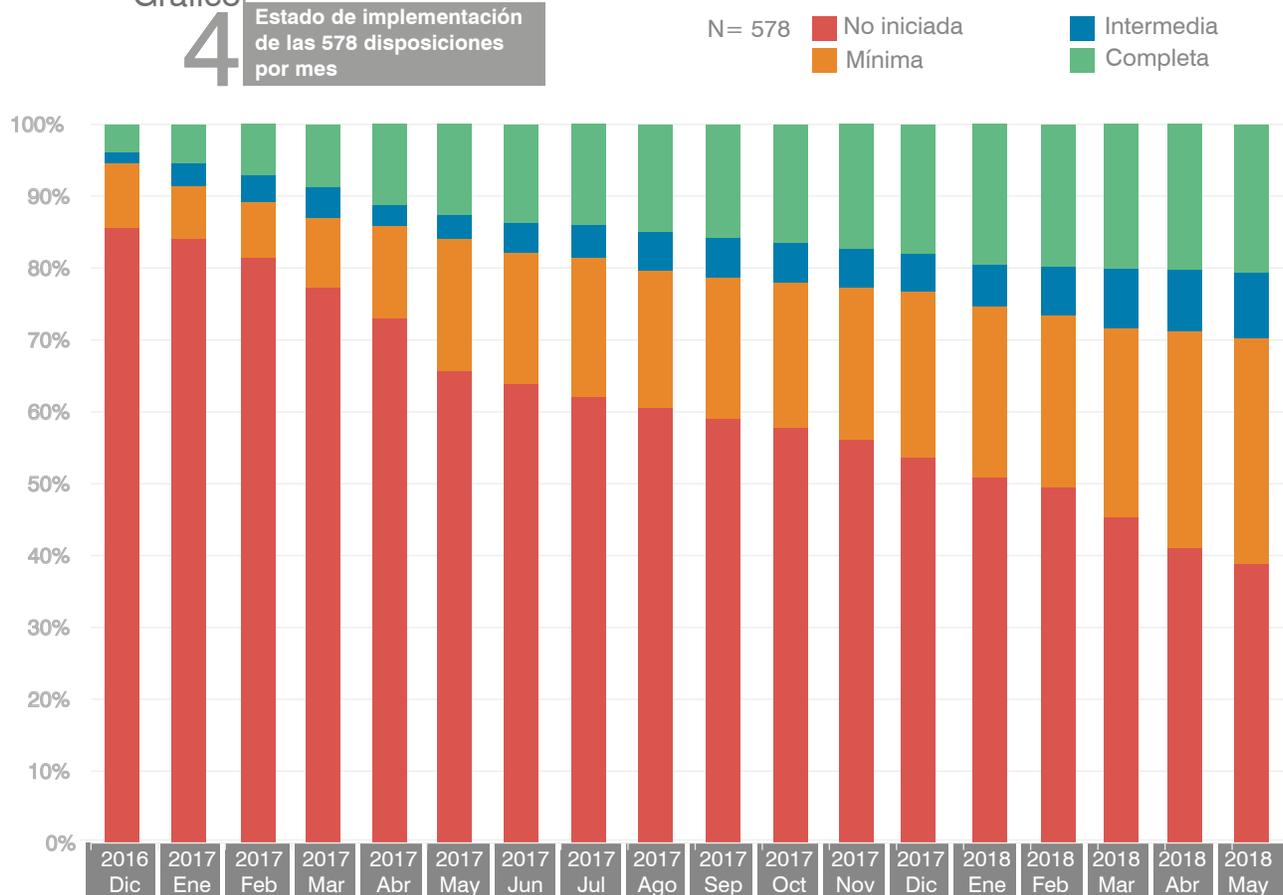
Gráfico
3 Estado de implementación,
mayo 2018



² Con el propósito de analizar con mayor detalle el 39% de disposiciones codificadas como no iniciadas, y determinar cuántas de estas disposiciones deben iniciar implementación a partir de 2019, se llevó a cabo un cruce preliminar entre estas 225 disposiciones y los indicadores del marco estratégico del Plan Marco de Implementación (PMI). La categorización de las disposiciones se basó explícitamente en el texto del Acuerdo Final y en el marco de seguimiento (año inicio y año fin) del Plan Marco de Implementación.

El Gráfico 4 muestra el progreso mensual del proceso de implementación de una manera distinta. El gráfico muestra la proporción de disposiciones en cada una de las categorías de implementación (no iniciada, mínima, intermedia y completa) en cada mes del proceso. En esencia, cada barra resume el estado de implementación del Acuerdo Final mes a mes.

Gráfico 4 Estado de implementación de las 578 disposiciones por mes

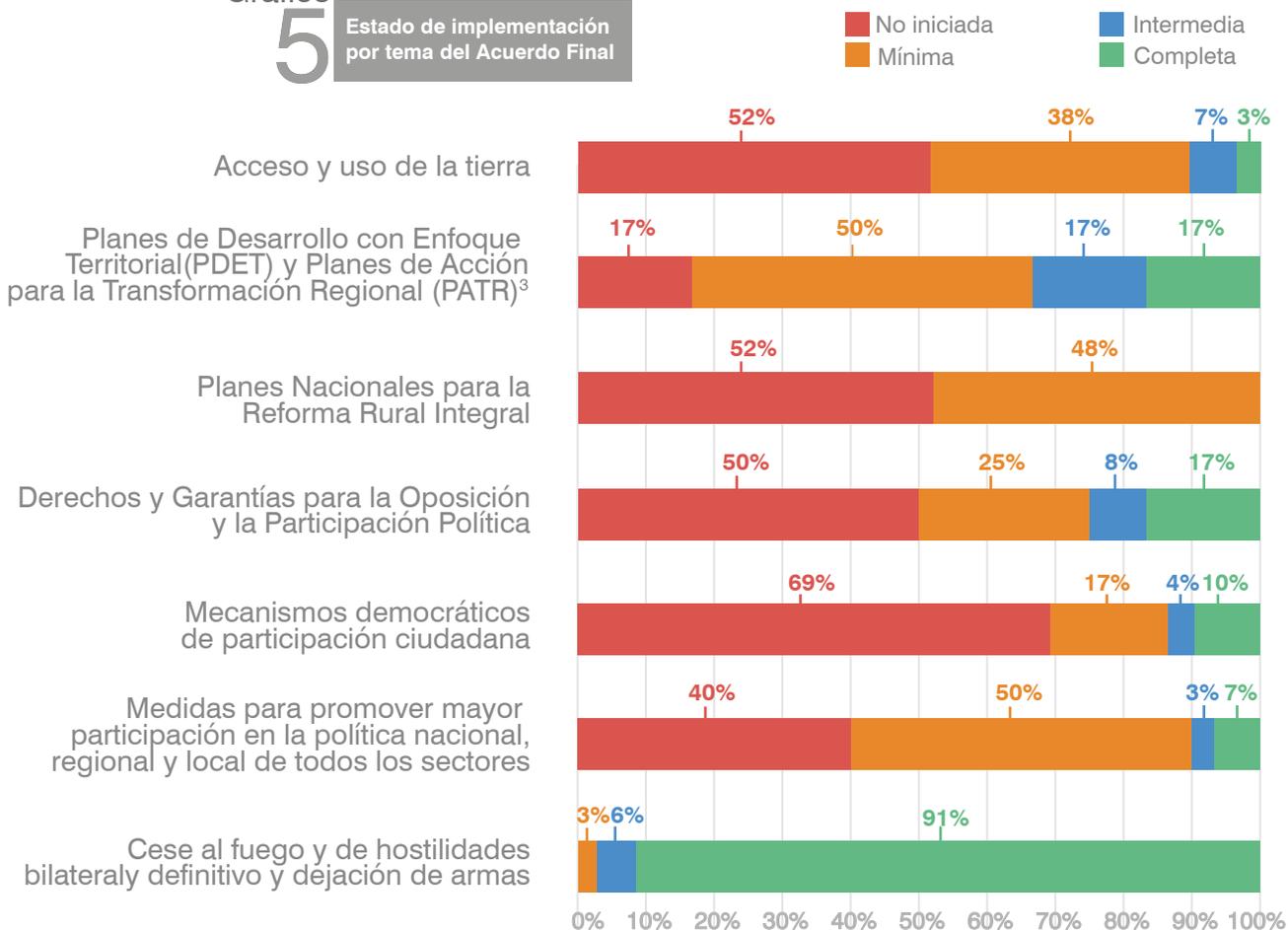


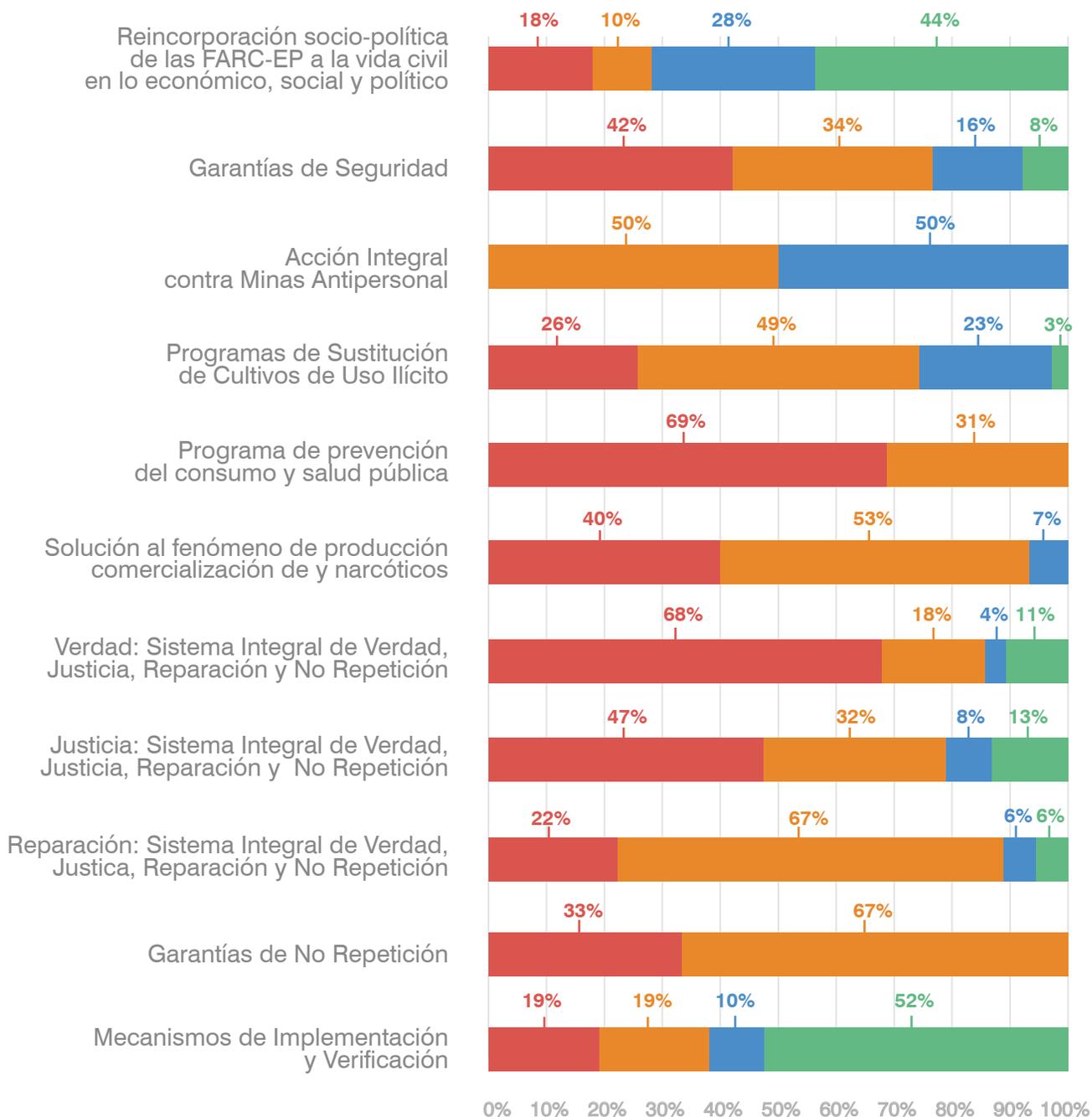
Como se observa en el Gráfico, a lo largo de los primeros 18 meses de implementación, el porcentaje de disposiciones que se han completado ha aumentado cada mes (verde). El mayor incremento se evidencia en el nivel mínimo (naranja) lo que refleja la creación de la infraestructura normativa y la creación de políticas públicas, planes y programas propuestos en el Acuerdo Final.

Aunque los pasos iniciales son fundamentales, todos los planes y programas previstos en el Acuerdo requieren presupuestos, personal y operaciones en los territorios para alcanzar niveles intermedios y completos de implementación. Por lo tanto, en los próximos años, es necesario aumentar el número de disposiciones en el nivel intermedio de implementación (azul) y continuar completando la implementación de disposiciones (verde).

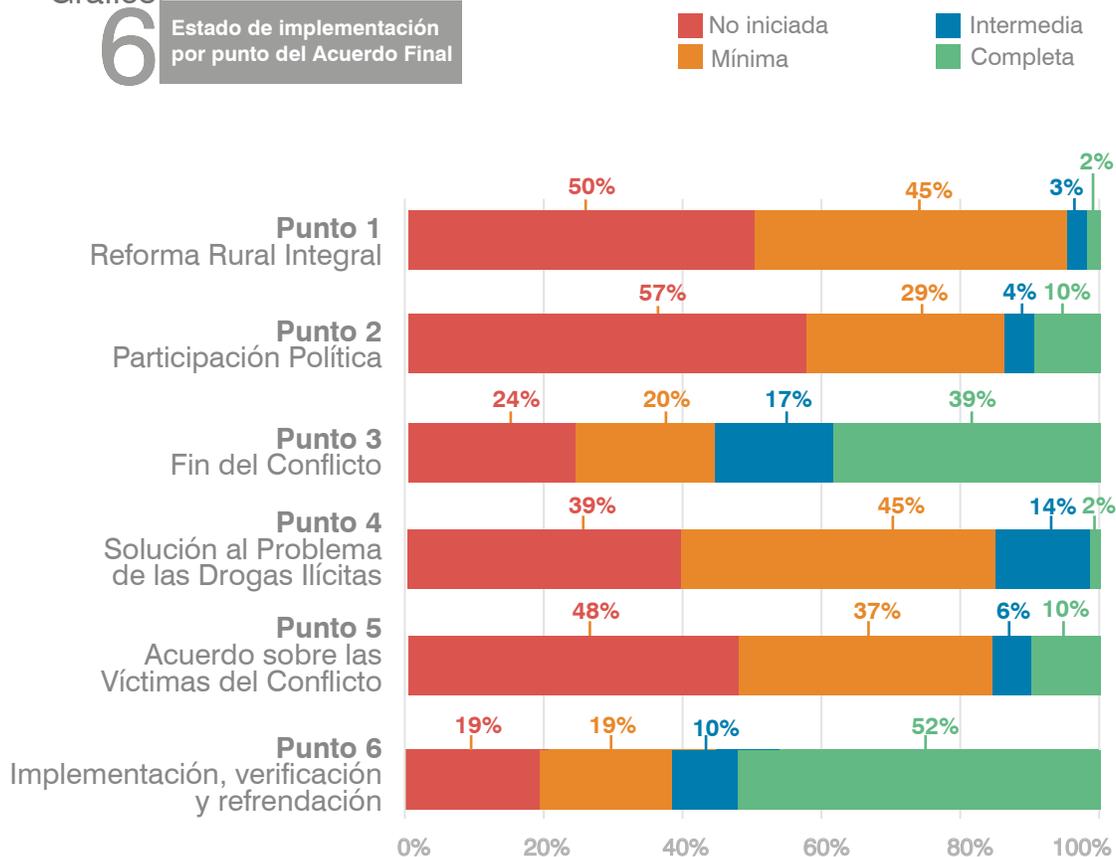
El Gráfico 5 muestra el estado de implementación de los 18 temas que conforman el Acuerdo Final. Tal como lo muestra el gráfico, hay gran variación en términos de los niveles de implementación de los temas. Se observan niveles altos de implementación en los temas relacionados al fin del conflicto como el cese al fuego, la dejación de armas, y algunos aspectos del proceso de reincorporación, particularmente las medidas tempranas de reincorporación. Así mismo se observan niveles altos de implementación en cuanto a los mecanismos de implementación y verificación. Por otra parte, hay otros temas en los que se observan niveles bajos de implementación como el de acceso y uso de la tierra y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. A 18 meses de iniciado el proceso de implementación, se pueden resaltar algunos temas con porcentajes altos de no iniciación, como el tema de mecanismos democráticos de participación ciudadana, las medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, y las garantías de seguridad.

Gráfico 5 Estado de implementación por tema del Acuerdo Final





En cuanto a los niveles de implementación por punto del Acuerdo, el Gráfico 6 también muestra una variación importante en los niveles de implementación de los seis puntos. Aunque todos los puntos del Acuerdo han avanzado en los últimos meses, el mayor avance ha sido en el Punto 3 (Fin del Conflicto) y el Punto 6 (Implementación, Verificación y Refrendación). Los niveles más bajos de implementación se evidencian en el Punto 1 (Reforma Rural Integral) y el Punto 2 (Participación Política).

Gráfico
6Estado de implementación
por punto del Acuerdo Final

Principales áreas de preocupación para la implementación del Acuerdo Final

Si bien se han logrado avances en muchas áreas del Acuerdo, existen serias preocupaciones con respecto a la falta de progreso en áreas que son críticas para la construcción de una paz de calidad. En este informe, como en nuestra primera evaluación de la implementación, resaltamos tres retos.

Garantías de seguridad y protección comunitaria

Aún se mantienen dinámicas de inseguridad en algunas regiones, tal como se presenta más adelante en este informe. Preocupa especialmente el incremento y persistencia de homicidios contra defensores de derechos humanos y líderes sociales, particularmente víctimas afrocolombianas e indígenas en las zonas históricamente más afectadas por el conflicto

armado, y los homicidios contra excombatientes de las FARC-EP y sus familiares. Varios grupos armados ilegales, grupos criminales, sucesores de grupos paramilitares, el ELN y disidencias de las FARC-EP se encuentran disputando el control territorial de las áreas anteriormente dominadas por la guerrilla, el control del narcotráfico y otras economías ilegales.

Así mismo, hay reportes sobre el aumento de violencia sexual y violencia basada en género, especialmente en áreas previamente controladas por las FARC-EP. Abordar esta y otras amenazas a la seguridad requieren de acción sostenida, mejor articulación interinstitucional y sostenibilidad financiera.

Si no se abordan estos retos con determinación, se generarán efectos negativos para la implementación de la paz territorial. Si los líderes sociales no cuentan con garantías de seguridad y protección, la implementación de disposiciones para lograr desarrollo participativo, la sustitución de cultivos y la ampliación y profundización de la democracia no se podrá llevar a cabo. Para superar las amenazas a la seguridad en los territorios, será necesario que la Fuerza Pública adopte estrategias de seguridad humana y protección comunitaria.

El ritmo lento de implementación del proceso de reincorporación política, social y económica de excombatientes

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

Ajustes normativos e institucionales pendientes

Si bien se han establecido varios pilares estructurales de la paz a través de reformas legales, normativas y constitucionales, todavía faltan otros fundamentos importantes para consolidar las bases normativas para la implementación. Estos incluyen normas que son esenciales para lograr algunos de los compromisos centrales del Acuerdo, en particular, la representatividad de las zonas históricamente marginadas

(Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz), la centralidad de las víctimas en la construcción de paz (reforma a la Ley 1448 de 2011, entre otras acciones) y la mejora de la calidad de la participación y de los procesos democráticos. En este último punto, se requieren mayores avances en desarrollos normativos para fortalecer, por ejemplo, la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, las garantías y promoción de la participación ciudadana y la movilización y protesta. Adicionalmente, se han expresado preocupaciones acerca de los ajustes realizados en la legislación para la administración de justicia a través de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y las demoras en las medidas regulatorias para la Reforma Rural Integral. Será necesario completar estos procesos legislativos y normativos.

Avances normativos en estos temas son fundamentales para alcanzar una paz que se entiende como un esfuerzo colectivo para ayudar a que la legitimidad de Estado colombiano “emerja” en y desde sus territorios, en vez de “llevar el Estado” a estos territorios.

A continuación, presentamos un resumen punto por punto de la implementación de todos los temas y subtemas del Acuerdo. Describimos los principales términos de cada punto, los aspectos más destacados de la implementación hasta la fecha y los problemas que requieren atención. Esto es seguido por tablas y descripciones que explican cada tema y subtema y las consideraciones en que se basa la codificación de las diversas disposiciones. Cada sección incluye un análisis resumido de los principales temas para cada punto

Una visión general

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

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

A modo de síntesis

Principales estrategias y programas

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

Principales avances

- Creación del Fondo de Tierras mediante el Decreto Ley 902 de 2017 y más de 525.000 hectáreas transferidas al mismo.
- Nueva ley que agiliza el procedimiento de extinción de dominio.
- Levantamiento catastral multipropósito para 23 municipios piloto.
- Definición de las bases técnicas para precisar la nueva zonificación ambiental y delimitar la frontera agrícola.
- Creación del incentivo Pago por Servicios Ambientales.

- Avances en el diseño participativo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en 155 de 170 municipios priorizados y más de 1.236 pre-asambleas realizadas (75% del total). Inicio de la fase municipal del proceso PDET.
- Aumento inicial de la presencia del Estado en zonas históricamente marginadas y canales de diálogo establecidos con centenares de organizaciones sociales territoriales, gremios y autoridades locales.
- Expedición del Documento CONPES 3932 de 2018.
- Avances en el diseño y formulación técnica en la gran mayoría de los Planes.
- Fragmentación y retraso legislativo.
- Falta de claridad frente a los procesos de articulación de los PDET con otros programas y planes territoriales.
- Dudas sobre la sostenibilidad financiera de los PDET y los Planes Nacionales.

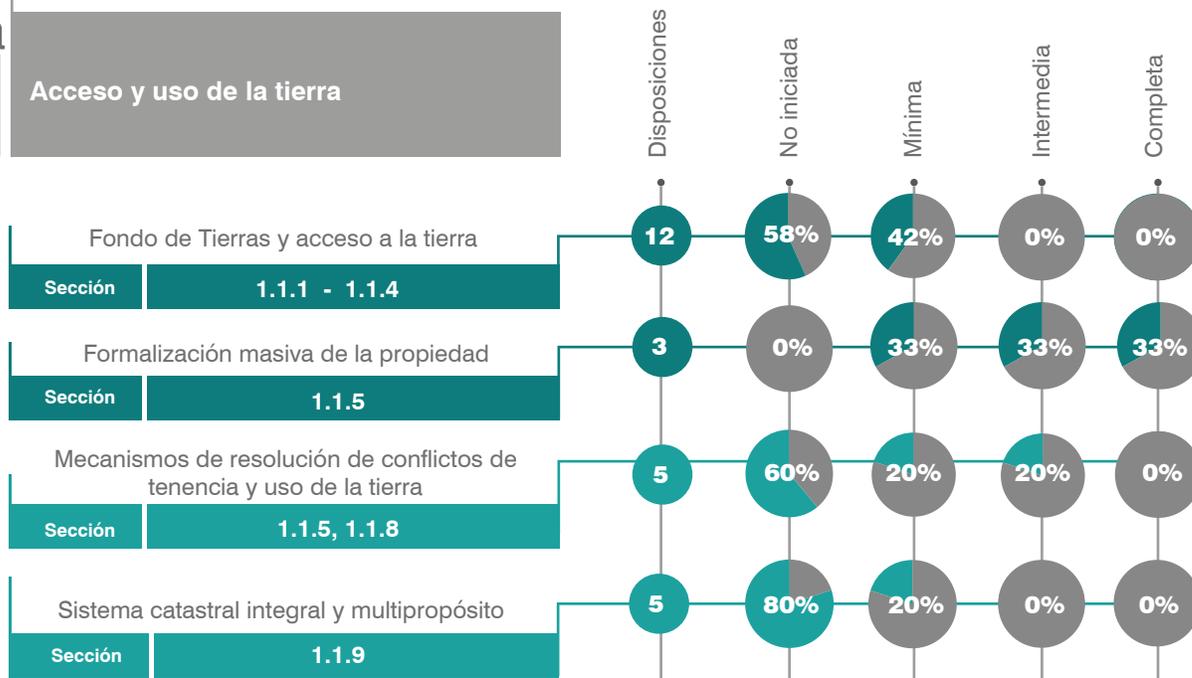
Principales dificultades

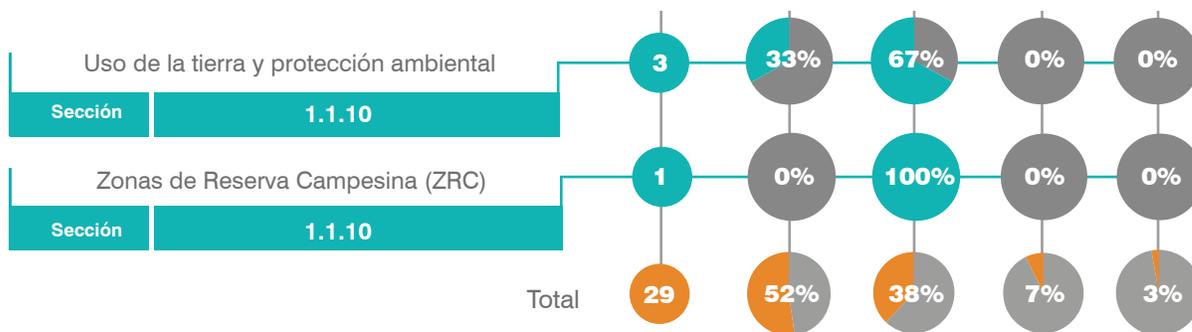
Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación

Tabla

1

Acceso y uso de la tierra





El subtema sobre el **Fondo de tierras y acceso a la tierra** cuenta con 12 disposiciones de las cuales cinco están en un estado de implementación mínima y siete no han iniciado implementación.

La implementación mínima se refiere a avances en materia normativa y algunos avances administrativos. Se creó el Fondo de Tierras por medio del Decreto Ley 902 de 2017 y la Ley 1849 de 2017³, que aumenta la eficiencia del Código de Extinción de Dominio⁴, que ya ha sido aprobada por el Congreso.

A julio de 2018, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) reportó que se han ingresado al inventario del Fondo de Tierras, un poco más de 525.000 ha⁵. El proyecto de ley que reforma la Ley 160 de 1994 (Ley de Tierras) está tramitando consulta con las comunidades étnicas.

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

Se creó la comisión de expertos para el tema de tierras que presentó sus recomendaciones en mayo de 2017. Por otra parte, aunque el Plan de Formalización Masiva no se ha publicado aún, el Decreto Ley 902 de 2017 incluye lineamientos básicos para la formalización y la ANT está formalizando predios bajo el *statu quo* legal, lo que representa un avance en el proceso.

Adicionalmente, un decreto presidencial en marzo de 2018 inició la formalización de tierras de predios que han sido identificados en falsa

3 Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, 29 de mayo, Diario Oficial No. 50248.

4 Ley 1849 de 2017, Diario Oficial No. 50.299. Esta Ley establece, entre otras medidas, que los bienes de carácter rural pasan a hacer parte del Fondo de Tierras.

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

tradición – con antecedentes de informalidad en la propiedad, un proceso con el potencial de beneficiar a 2.5 millones de campesinos que podrán acceder a los programas de formalización⁶.

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

Los niveles de implementación mínima se refieren a los avances normativos, incluido el Decreto Ley 902 de 2017 y el proyecto de ley estatutaria que crearía una especialidad agraria y rural tanto en la jurisdicción ordinaria como en la de lo contencioso administrativo y definiría mecanismos para resolver conflictos⁷.

Los niveles de implementación intermedia reflejan avances en los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR) con planes en proceso de socialización en Ovejas (Sucre), Cáceres, Ituango, Tarazá y Valdivia (Antioquia)⁸.

En lo que se refiere al **Sistema catastral integral y multipropósito**, de un total de cinco disposiciones, cuatro no han iniciado implementación y una tiene un nivel de implementación mínima. La implementación mínima refleja el avance del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en su revisión de la información final del primer piloto de implementación del catastro multipropósito en 7 municipios. Están en marcha otros 3 pilotos para 16 municipios más. La implementación completa del Sistema catastral integral y multipropósito tomará tiempo. Como se señala más adelante, este tipo de reformas en otros acuerdos comprensivos de paz han tomado años en implementarse a cabalidad.

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

La implementación inicial está en curso con la creación de incentivos para proporcionar servicios ambientales y soluciones a conflictos sobre el uso de la tierra, como se especifica en el Decreto 870 de 2017. Adicionalmente, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ya

6 Decreto 0578 de 2018, “por el cual se modifican parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y registro”, 27 de marzo de 2018.

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

8 Agencia Nacional de Tierra, “Avances en planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR)”, (Bogotá, abril de 2018).

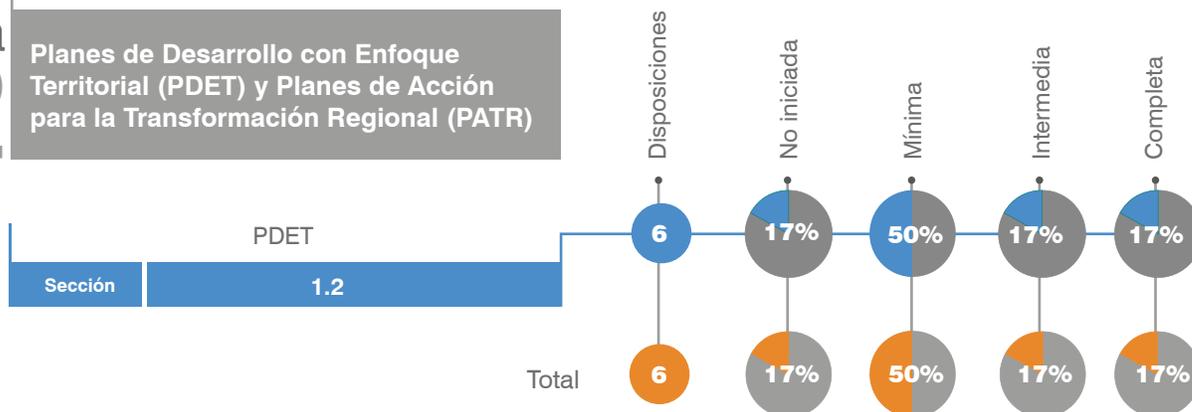
cuenta con la Resolución del Ministerio de Agricultura para la definición de la frontera agrícola⁹.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) tiene un borrador avanzado del Plan de Zonificación Ambiental que prioriza 108 municipios. La aprobación de este plan acelerará la consolidación del Fondo de Tierras. El Plan de Zonificación es clave porque determina las áreas disponibles para la producción agrícola y las áreas de conservación y protección y, por lo tanto, contribuye a prevenir la expansión de la frontera agrícola en áreas ambientales especiales.

El subtema sobre las **Zonas de Reserva Campesina** contiene una disposición que se encuentra en el nivel de implementación mínima. Aunque la Agencia Nacional de Tierras ha abierto dos expedientes de solicitud para la creación de nuevas Zonas de Reserva Campesina, de acuerdo al análisis de grupos como el Centro de Estudios para la Paz (CesPaz), se estiman un total de 45 comunidades en el país con solicitudes que podrían iniciar el trámite de constitución de ZRC¹⁰. Adicionalmente, se han tomado medidas preparatorias para formalizar la tenencia de tierras en las Zonas de Reserva Campesina existentes.

Tabla 2

Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)



Este tema contiene seis disposiciones, una de las cuales se ha implementado por completo, tres han iniciado su implementación, una ha alcanzado un nivel de implementación intermedio y una no ha comenzado.

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

10 Centro de Estudios para la Paz (CesPaz), “Mapa de ZRCs constituidas, en proceso y en proyección”, CesPaz, 2017, http://cespaz.com/wp-content/uploads/2017/11/nacional_zrc.pdf (acceso mayo de 2018). Ver también, Instituto Humboldt, “Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto”, sin fecha, <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/index.html#seccion1>

Ha sido cumplida a cabalidad la definición de los criterios y zonas PDET. Los procesos participativos de diseño de los PDET están en curso, más del 75% de las pre-asambleas se han completado y 79% de los grupos motores se han realizado¹¹. No obstante, organizaciones comunitarias han reportado la ausencia de enfoques de género y étnico y de centralidad de las víctimas en el proceso y piden mayor transparencia y comunicación sobre los resultados de los procesos de planificación¹².

La implementación mínima refleja el progreso lento en la creación de medidas legales e institucionales para articular los PDET con el entramado de planeación nacional y territorial. El Documento CONPES 3932¹³ esboza la ruta de inclusión de los PDET en los próximos cuatro Planes Nacionales de Desarrollo y costeo cada uno de los 16 PDET. Este es un ejercicio muy útil tanto para la focalización de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral como para las veedurías ciudadanas y el seguimiento de acompañantes.

La implementación del proceso PDET aún está en sus primeras etapas. Estos planes son procesos participativos de construcción de legitimidad, confianza e interacción constructiva entre el Estado y las comunidades. En este sentido el proceso de implementación de los PDET es una carrera de fondo y no de velocidad.

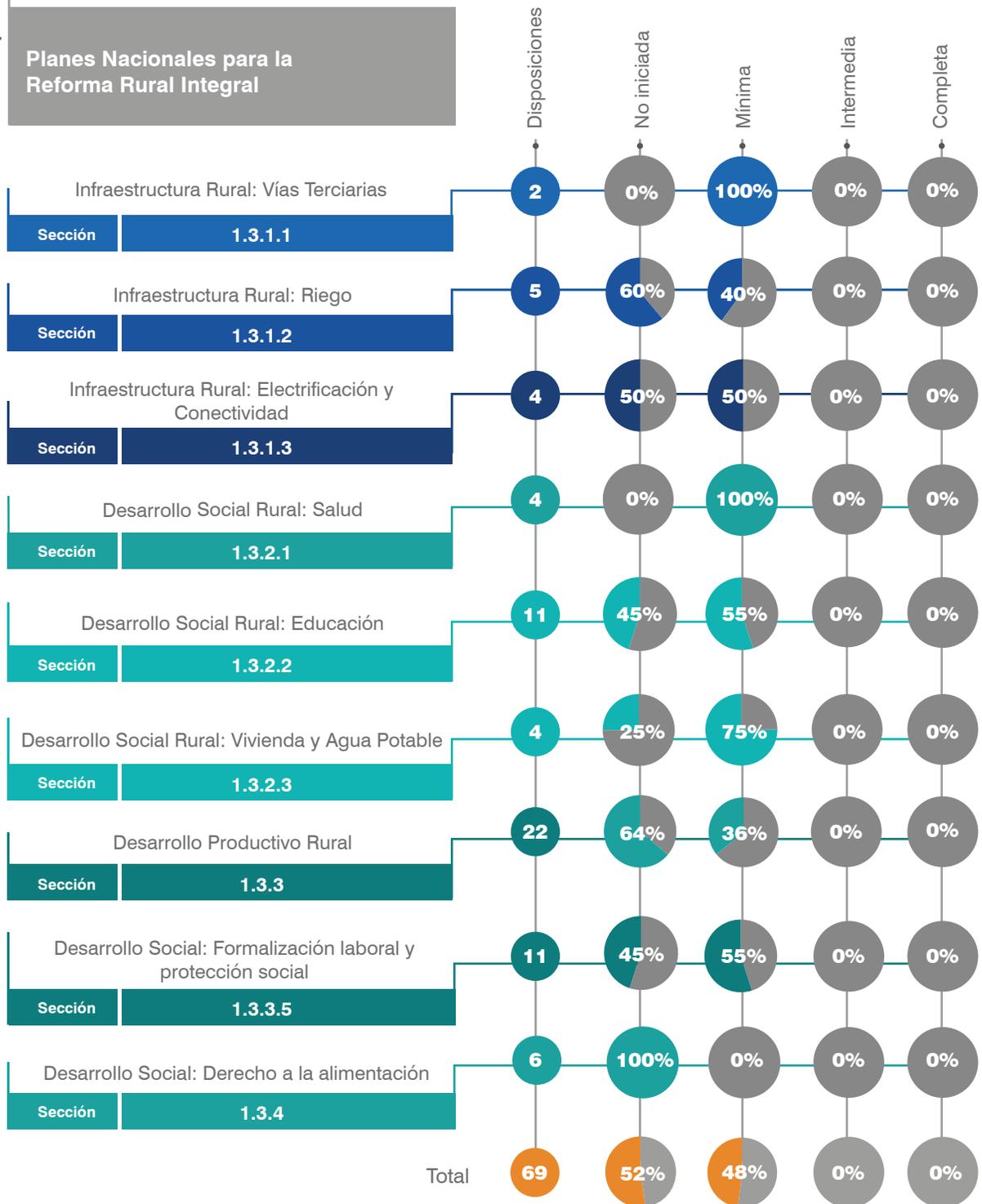
11 Agencia de Renovación del Territorio, Subdirección de seguimiento y evaluación, “Ficha Nacional”, junio 25 de 2018.

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

13 Consejo Nacional de Política Económica y Social, 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” Bogotá, 29 de junio de 2018.

Tabla 3

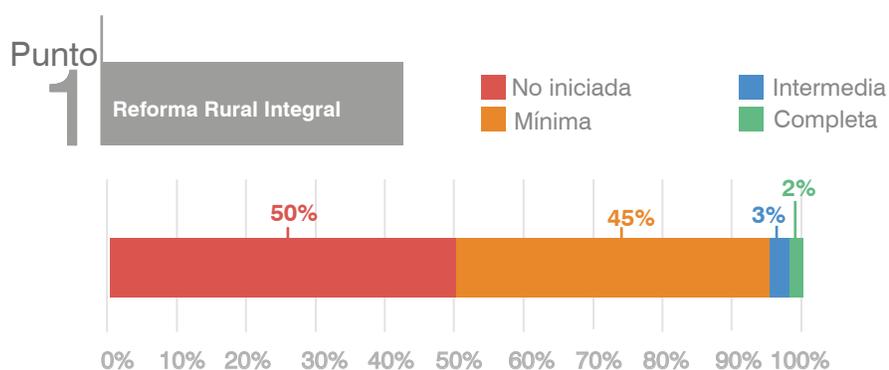
Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral



Este tema cuenta con 69 disposiciones que cubren nueve subtemas. A la fecha, la actividad mínima de implementación obedece a diferentes niveles de desarrollo normativo e institucional para la creación e implementación de los Planes Nacionales y la puesta en marcha de algunos proyectos piloto. Dado el potencial proceso transformador que supone la creación y ejecución de cada uno de estos planes, la implementación de los Planes Nacionales para la RRI tomará tiempo.

Evaluación del Punto 1

El siguiente gráfico resume los resultados agregados de la implementación de las 104 disposiciones en el punto uno.



La reforma rural es el primer punto del Acuerdo pues los problemas relacionados al uso y tenencia de la tierra se entienden como factores centrales que causaron al conflicto armado. La transformación de estas injusticias estructurales subyacentes será necesaria para que la paz sea sostenible. El conflicto armado en Colombia como en otros países de América Latina se originó en las desigualdades históricas en el acceso a la tierra y el control de la propiedad. La reforma agraria es una cuestión fundamental de justicia en los territorios y es necesaria para reducir la pobreza y la marginación, cerrar la brecha de desarrollo entre los territorios y las zonas urbanas y garantizar los derechos socioeconómicos.

La reforma rural puede ser el primer punto en el Acuerdo, pero en comparación con los otros puntos, su ritmo de implementación es uno de los más lentos. A mayo de 2018, la mayoría de las disposiciones del punto 1 no se habían iniciado. La implementación ha comenzado en el 48% de las disposiciones, principalmente en el nivel mínimo. Solo el 2% de las disposiciones del punto 1 se han implementado completamente.

En términos comparados, el ritmo lento de implementación de las reformas rurales en Colombia no es una anomalía. Dos tercios de todos los acuerdos comprensivos de paz (ACP) tienen disposiciones de desarrollo social y económico, con reformas rurales similares a las del Acuerdo colombiano.

En la mayoría de estos casos, al final del segundo año, los procesos de implementación no superaron el nivel mínimo. En el proceso de El Salvador, por ejemplo, la transferencia de tierras al Banco de Tierras fue muy lenta, con solo 200 personas habiendo recibido tierras a los 18 meses de iniciado el proceso. El programa de formalización de predios también se retrasó. En Guatemala, a los dos años, el proceso fue considerablemente más lento, sin tomar ninguna acción sobre el fideicomiso de tierras propuesto. En Bangladesh, tomó más de dos años para que la Comisión de Tierras comenzara a operar y cuatro años para la creación de la Comisión de Resolución de Controversias sobre Tierras. En la mayoría de los casos, ha tomado un promedio de siete años lograr evidencias de un progreso sustancial en las reformas destinadas a mejorar el desarrollo social y económico.

El largo periodo de tiempo que toma la implementación de disposiciones de largo plazo como las relacionadas a la reforma rural integral, no es un argumento para la inacción. Por el contrario, se necesita una acción consistente y constante para avanzar en el desarrollo de estas reformas de cara a la inercia burocrática y la resistencia creada por intereses particulares que a menudo obstaculizan el camino. En el caso de Colombia, esto requerirá mayor atención a las disposiciones del punto uno que aún continúan inactivas.

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

A modo de síntesis

Principales estrategias y programas

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

Principales avances

- Aprobación del Estatuto de la Oposición por el procedimiento legislativo especial para la paz.
- Garantías de Seguridad y Protección para el Ejercicio de la Política: Fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría; Despliegue Preventivo de Seguridad; Medidas de Fortalecimiento a la Judicialización; Programa de Protección Individual y Colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.
- Comisión de Dialogo con propuestas de sociedad civil para lineamientos en materia de garantías para la participación ciudadana y garantías para la movilización y la Protesta Social.
- El Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia (CNPRC) tiene funciones sobre reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, amplía el número de representantes de la sociedad civil

y adiciona un representante del partido político de la FARC. En febrero de 2018, directiva presidencial para la creación e impulso de los Consejos Territoriales.

Principales dificultades

- Recomendaciones de la Misión Especial Electoral (MEE).
- Carencias en el desarrollo normativo, la Ley de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana, y las Garantías para la Movilización y la Protesta Social, Reforma Política y Electoral, y Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz.
- Falta de articulación institucional entre los diferentes espacios de participación ciudadana creados por el Acuerdo.
- Preocupante situación humanitaria en departamentos como el Chocó, Cauca, Nariño, Guaviare, Putumayo, Córdoba, Valle del Cauca (particularmente Buenaventura), Antioquía (Bajo Cauca y Urabá), Norte de Santander (Catatumbo).
- Incremento en el número de homicidios y amenazas en contra de defensores de DDHH y líderes sociales.
- A pesar de un despliegue significativo de tropas en los territorios, las garantías de seguridad y protección son inadecuadas para la implementación de las dimensiones territoriales y transversales del acuerdo.
- Falta de recursos y capacidad institucional para llegar a los territorios más alejados de los 160 municipios priorizados y hacer presencia institucional de manera integral.
- Reto para pasar de un enfoque de protección individual a uno de protección colectiva y comunitaria.

Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación.

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

El subtema sobre las **garantías para la oposición política**, contiene dos disposiciones, ambas implementadas completamente (100%). La Mesa Interpartidista para la definición de los lineamientos del Estatuto de la Oposición Política fue creada y proporcionó los aportes necesarios para la elaboración de la ley que fue aprobada por el Congreso a finales de abril de 2017. A comienzos de abril de 2018, la Corte Constitucional la declaró exequible.

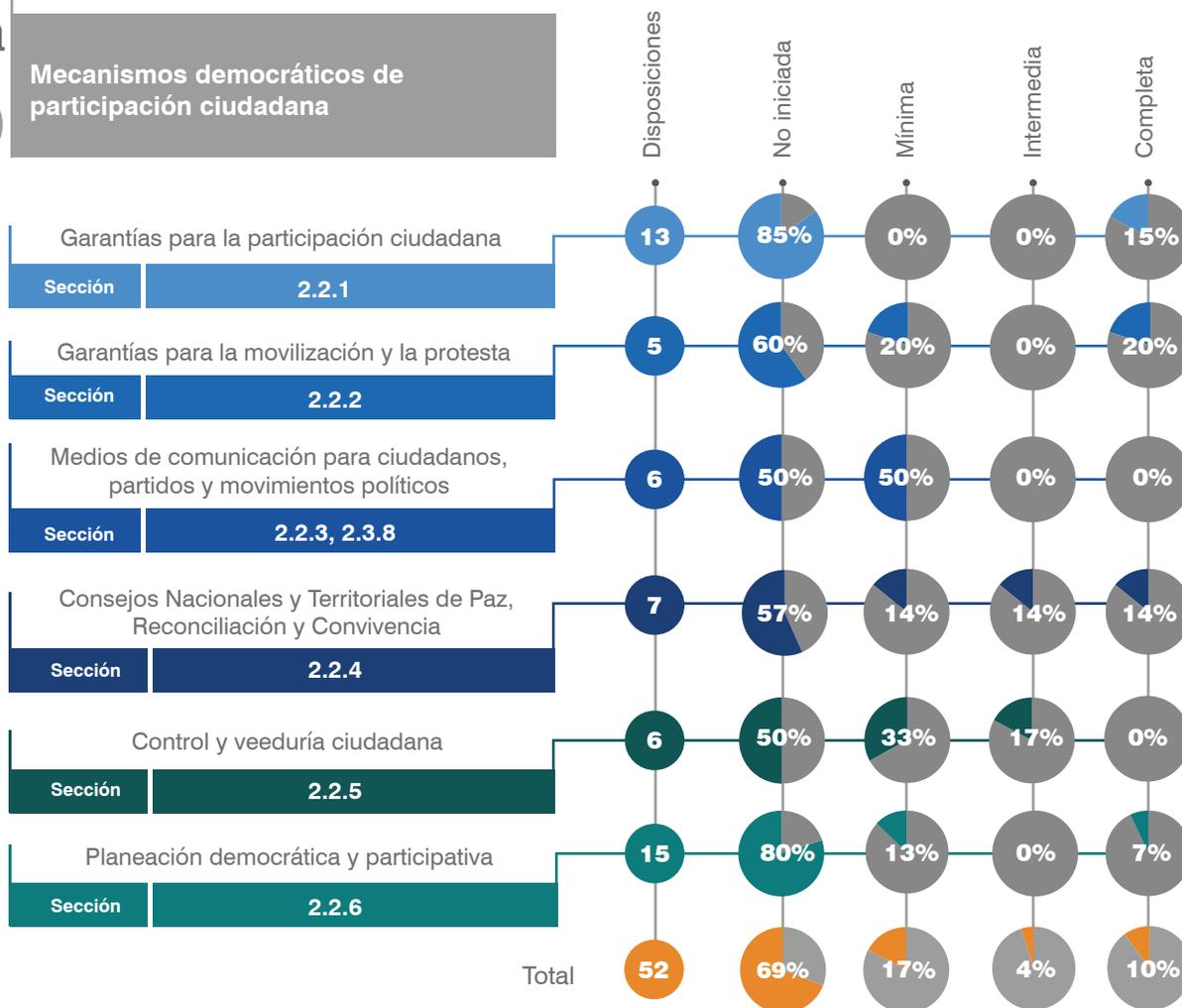
Por su parte, el subtema que cubre las **Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política** contiene 10 disposiciones de las cuales seis no han iniciado implementación, tres están en un nivel de implementación mínima y una ha alcanzado un nivel de implementación intermedia. Los pocos avances en este subtema constituyen una de las principales alertas en la implementación del Acuerdo.

Sin embargo, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo se ha fortalecido con el Decreto 2124 de 2017 del 18 de diciembre de 2017¹⁴, y se han emitido decretos y resoluciones para la protección individual y colectiva de líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. Estas medidas se encuentran en una etapa inicial de implementación y aún no han generado suficiente protección a nivel territorial, mientras que los asesinatos y amenazas contra los defensores y defensoras de derechos humanos y los líderes y lideresas sociales aumentan.

¹⁴ El sistema de alertas tempranas lanzó su primer informe de riesgo independiente (IR 026) el 28 de febrero de 2018 bajo el nuevo marco.

Tabla 5

Mecanismos democráticos de participación ciudadana



El subtema sobre **garantías para la participación ciudadana** contiene un total de 13 disposiciones. Once no han iniciado implementación y solo dos se han implementado completamente.

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

El proyecto de ley de participación ciudadana no superó el proceso de revisión de la CSIVI y no se presentó al Congreso durante el periodo fast-track. El Gobierno ha propuesto, pero aún no ha emitido, un paquete de medidas y ajustes normativas que no requerirían aprobación legislativa¹⁵.

15 Equipo Técnico (CSIVI FARC Punto 2), entrevistados por el equipo del Instituto Kroc, 27 de febrero del 2018.

El subtema sobre **garantías para la movilización y la protesta** contiene un total de cinco disposiciones de las cuales una ha sido implementada completamente y una ha iniciado implementación. La Comisión Especial Análoga para discutir estas garantías fue creada e inició sus funciones. El Gobierno ha elaborado un protocolo que incluye medidas de acompañamiento del Ministerio Público como garante en las movilizaciones y protestas¹⁶.

El subtema sobre **medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos**, está compuesto por seis disposiciones de las cuales tres no han iniciado implementación y las otras tres se encuentran en un nivel de implementación mínima. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) ha identificado las frecuencias disponibles para la apertura de convocatoria para la adjudicación de radio comunitarias, y presentó un plan preliminar para la capacitación técnica de los trabajadores en medios comunitarios¹⁷. Así mismo, se están desarrollando programas para el acceso a la televisión y la radio para organizaciones comunitarias y movimientos sociales.

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

El CNPRC fue creado por el Decreto Ley 885 de 2017¹⁸ declarado exequible por la Corte Constitucional el 3 de octubre de 2017¹⁹, mes a partir del cual el CNPRC comenzó activamente a desarrollar sus actividades con la elección del Comité Nacional. El proceso de reactivación de los Consejos Territoriales del Consejo Nacional se fortaleció a través de la directiva presidencial de febrero de 2018²⁰, pero la financiación de los Consejos Territoriales aún no está consolidada. Un equipo técnico dentro del Consejo Nacional está comenzando a desarrollar la política de reconciliación y

16 Ministerio del Interior, “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta como una expresión de los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica”, (Bogotá, mayo 24 de 2018).

17 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, “Propuesta para la adjudicación de radio comunitaria y capacitación técnica de trabajadores en medios comunitarios” (Bogotá, 2017).

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

19 Corte Constitucional. Sentencia C – 608 de 2017. M.P.: Carlos Libardo Bernal Pulido.

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

convivencia²¹. A la fecha, no se ha observado ningún avance en lo que se refiere al trabajo de capacitación con funcionarios públicos para la no estigmatización y la transformación de conflictos.

El subtema sobre **control y veeduría ciudadana** está compuesto por seis disposiciones de las cuales tres no han sido iniciadas, dos han alcanzado un nivel mínimo de implementación y una se encuentra en un nivel de implementación intermedio. El área en la que se observa mayor actividad de implementación a mayo de 2018 es la creación de un mecanismo para la atención, trámite y seguimiento para reportar casos de corrupción relacionados con la implementación del Acuerdo²². Adicionalmente, el Ministerio del Interior informa que se tiene un borrador del plan nacional de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas, observatorios de transparencia y fomento al control social que se presentó a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías (RIAV)²³. Se ha avanzado en el primer eje del Plan por medio de un convenio entre el Ministerio del Interior y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el cual viene realizando ejercicios territoriales de capacitación a grupos de veedurías ciudadanas y otros actores; además de jornadas de fortalecimiento institucional a entidades territoriales, en las cuales se trabaja el tema de participación ciudadana y rendición pública de cuentas²⁴.

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

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

Los resultados de estos procesos de participación proporcionaron información para la elaboración del proyecto de ley para la reforma a la Ley 152 de 1994, que aún no se ha aprobado. Esta reforma contribuye no solo a la planeación participativa, sino que asegura el financiamiento de la implementación del Acuerdo a nivel territorial.

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

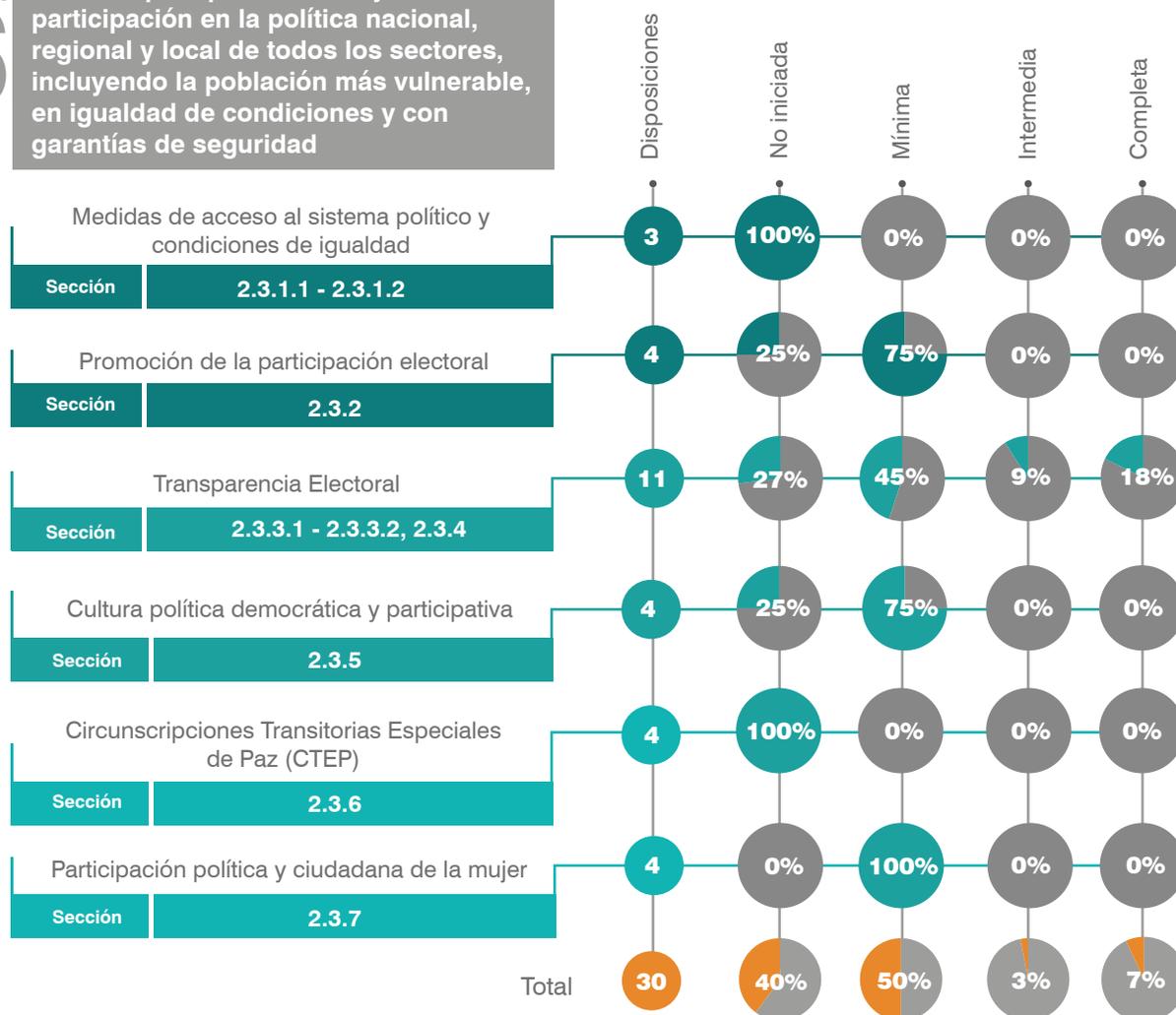
22 “Denuncia de hechos de corrupción, asociados al posconflicto”, *Urna de Cristal*, mayo 2018, <http://www.urnadecristal.gov.co/denuncia>

23 Asesora (Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal – Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 13 de 2018.

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

Tabla
6

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



El subtema **sobre medidas de acceso al sistema político en condiciones de igualdad** contiene tres disposiciones que actualmente se encuentran en la categoría de no iniciadas. Estos compromisos se presentaron inicialmente al Congreso bajo la Reforma Política y Electoral que no culminó su trámite en la sesión legislativa de 2017.

El subtema sobre **promoción de la participación electoral** cubre cuatro disposiciones de las cuales una no ha iniciado implementación y tres se encuentran en un nivel de implementación mínima. Los esfuerzos iniciales se refieren a medidas que ha tomado la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de cedula²⁵ y del Ministerio del Interior para identificar

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

los obstáculos para el ejercicio del derecho al voto²⁶. A julio de 2018, ya se cuenta con un documento diagnóstico final²⁷.

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

La implementación completa de este subtema refleja la creación y puesta en marcha de la Misión Especial Electoral (MEE) a principios de 2017. Tres meses después de su creación y cumpliendo con el tiempo establecido, la MEE entregó sus recomendaciones finales. Por otra parte, se han iniciado discusiones sobre regulaciones a la asignación de publicidad oficial y el apoyo a la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales²⁸. Adicionalmente, USAID ha apoyado al Ministerio del Interior para hacer mejoras al mecanismo de denuncias URIEL (Mecanismo de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral)²⁹.

El subtema sobre **cultura política democrática y participativa** tiene cuatro disposiciones. A la fecha, tres disposiciones están en un nivel mínimo de implementación y una no ha iniciado. Los principales avances en este subtema se han dado a través del Ministerio del Interior con las escuelas de formación política que viene realizando en diferentes territorios desde el 2017 y a través de las cuales ha formado a más de 1000 participantes³⁰.

El subtema que hace seguimiento a la implementación de las **Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)** cuenta con cuatro disposiciones, de las cuales ninguna ha sido implementada. El acto legislativo que creaba estas circunscripciones en áreas particularmente afectadas por el conflicto armado y abandono histórico del Estado, no fue aprobado por el Congreso en 2017. Durante marzo y abril de 2018, varios proyectos de ley para crear estas circunscripciones especiales se presentaron al Congreso, pero luego fueron archivadas. Esto representa un retroceso significativo en lo que se refiere a la centralidad de las víctimas en el proceso de paz.

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

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

28 Asesora (Dirección de Posconflicto, Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, marzo 21 de 2018..

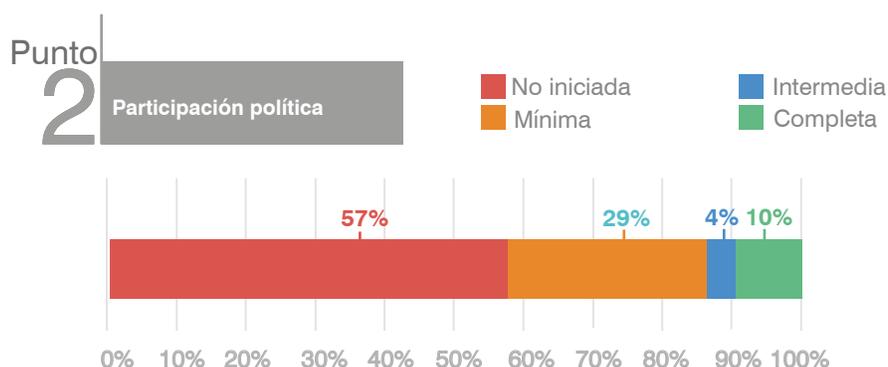
29 Ministerio del Interior y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, "Matriz de clasificación de denuncias" (2018).

30 Funcionario (Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, julio 18 de 2018

El subtema que hace seguimiento a la **participación política y ciudadana de la mujer** tiene cuatro disposiciones de las cuales todas han iniciado implementación. Esta actividad de implementación refleja la representación sustancial de las mujeres en los mecanismos creados para la implementación del Acuerdo³¹. Adicionalmente se han observado avances en programas para el fortalecimiento de la participación, liderazgo y formación sobre derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, a través de un acuerdo de cooperación entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio del Interior³².

Evaluación del Punto 2

El siguiente gráfico resume los resultados agregados de la implementación de las 94 disposiciones del punto dos.



Como muestra el gráfico, a mayo de 2018, el 57% de las disposiciones en el Punto 2 no se habían iniciado. Este es el porcentaje más alto de no implementación entre los puntos del Acuerdo. El 10% de las disposiciones se han implementado por completo, y el 33% están en progreso, principalmente en el nivel mínimo.

Las medidas para mejorar la participación democrática y proporcionar garantías para la oposición política se han venido desarrollando lentamente en Colombia. Lo mismo ha sucedido en otros procesos de paz en esta misma etapa del proceso. En El Salvador, por ejemplo, un tercio de los potenciales votantes no fueron incluidos en las listas durante la primera elección post-acuerdo. En Guatemala y Mozambique, las comisiones para

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

32 Convenio #M-1089 de 2018. Entregado al equipo del Instituto Kroc por el Ministerio del Interior (julio 2018).

la reforma electoral creadas por los acuerdos, no se establecieron hasta el segundo año de iniciado el proceso de implementación.

A diferencia de la mayoría de los demás acuerdos de paz, el Acuerdo de Colombia no incluye elecciones especiales en el período post-acuerdo. Con la fuerte tradición de elecciones periódicas en el país, los negociadores acordaron continuar con el cronograma electoral existente, pero con disposiciones especiales para la transformación de las FARC en un partido político. En Colombia, la primera elección post-acuerdo tuvo lugar solo 16 meses después de la firma del Acuerdo Final. En otros acuerdos de paz, las elecciones post-acuerdo tuvieron lugar en promedio a los 2.65 años³³. El partido político FARC tuvo muy poco tiempo para prepararse y participar en las elecciones al Congreso.

Se han logrado algunos avances en la apertura de espacios deliberativos para que la sociedad civil aborde temas clave como la participación ciudadana y la protesta social, pero estas medidas deben incorporarse de manera sustancial en la legislación y la normatividad. Los estudios comparativos muestran que el riesgo de conflicto disminuye a medida que las instituciones se vuelven más inclusivas y la marginación política de los grupos étnicos y los sectores sociales disminuye³⁴. Los sistemas políticos que incluyen y empoderan a las mujeres y grupos sociales diversos tienen más probabilidades de evitar la violencia.

La inclusión y la participación ciudadana son importantes por derecho propio, como derechos humanos básicos, pero también son medios para alcanzar muchos de los objetivos políticos específicos del Acuerdo. Los mecanismos de participación contenidos en el Acuerdo están diseñados para permitir que los ciudadanos se conviertan en agentes activos en el proceso de implementación. El Acuerdo colombiano parcialmente encarna la idea de fomentar los derechos civiles y políticos y enfatiza la inclusión y participación de las mujeres, la sociedad civil y las comunidades marginadas en el apoyo y monitoreo de la implementación de la paz.

33 Joshi, Madhav, Sung Yong Lee y Roger Mac Ginty. "Just how liberal is the liberal peace?" *International Peacekeeping* 21, no. 3 (2014): 364-389.

34 Lars-Erik Cederman, Kristian Skrede Gleditsch y Halvard Buhaug, *Inequality, Grievances, and Civil War* (Cambridge University Press, 2013).

PUNTO 3: Fin del Conflicto

A modo de síntesis

Principales estrategias y programas

- **Cese al Fuego y Dejeción de Armas**
- **Reincorporación de las FARC-EP** (en lo económico, social y político), incluida la reincorporación de menores de edad.
- **Garantías de Seguridad** para la Reincorporación Política y Socioeconómica: Compromiso con el Estado de Derecho, Derechos Humanos y DIH (Pacto Político Nacional); Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; Unidad Especial de Investigación y desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, Cuerpo de Élite y garantías para el ejercicio de la justicia; Sistema Integrado de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones; Mecanismos Nacional de Supervisión e Inspección de Servicios de Vigilancia Privada; y, Medidas de prevención y lucha contra la corrupción.
- Acción Integral contra Minas Antipersonal

Principales avances

- El Mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación (MMV) fue efectivo en su trabajo de mantenimiento y monitoreo del protocolo del cese al fuego y la dejación de armas.
- El proceso de dejación de armas se realizó de una forma organizada, coordinado siempre por el MMV. La Misión de la ONU recogió un total de 8.994 armas y destruyó las armas y los explosivos de 750 caletas, dejando un buen promedio en la relación arma-combatiente.
- Se han logrado avances significativos en el alistamiento a la reincorporación económica y social y la estrategia de reincorporación temprana implementada en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). La puesta en marcha de economías solidarias ECOMUN para la reincorporación económica colectiva de las FARC.
- El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) ha sesionado 73 veces. Ha diseñado el programa de reincorporación de menores “Un Camino Diferencial de Vida”, la estrategia de reincorporación temprana y ha creado 25 Consejos Territoriales de Reincorporación que a su vez han sesionado 139 veces, entre otros avances.
- Aprobación del CONPES 3931 de 2018 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP”.
- Participación de seis voceros del FARC en el Congreso para discutir leyes relacionadas con la implementación del Acuerdo Final; la constitución y expedición de la personería jurídica del partido político Fuerza Alternativa

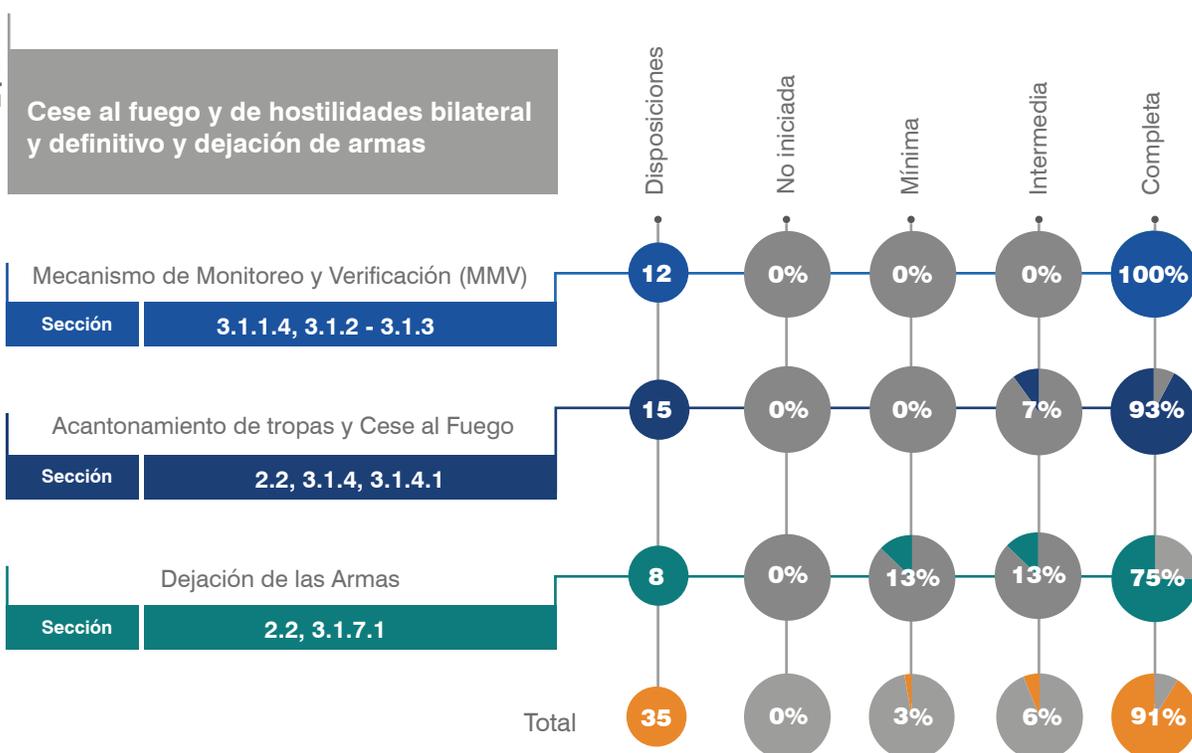
Revolucionaria del Común (FARC); la aprobación del Acto Legislativo que garantiza 10 curules para el partido FARC, entre otros avances.

- Fortalecimiento de la Acción Integral contra las Minas Antipersonal en Colombia, la reducción de municipios con sospecha de minas antipersonal y la mejora de los sistemas de información. Una reducción de 38% en el número de víctimas de minas antipersonal en 2017 comparado con 2016³⁵.
- La apertura de cuentas bancarias del partido político FARC, así como el desembolso de dinero estipulado en el Acuerdo tuvo varias dificultades, dejando al partido FARC en desigualdad de condiciones frente a los demás partidos durante la campaña electoral.
- Suspensión de la campaña electoral de la FARC por motivos de falta de garantías de seguridad para sus miembros y candidatos.
- Falta de acceso a tierras para los proyectos productivos de vocación agrícola en el marco de la reincorporación.
- Avance lento en el desarrollo de una estrategia clara y un plan de gestión para ECOMUN.
- Desarrollo lento en el proceso de aprobación y desembolso de recursos para los proyectos productivos en el marco de la reincorporación económica y social.
- La falta de garantías de seguridad para el proceso de desminado, incluyendo ataques y amenazas contra sus operadores, ha causado la suspensión de este tipo de intervenciones.

Principales dificultades

35 Descontamina Colombia, “Base de datos de Víctimas por MAP/MUSE – de 1990 a 30 de abril de 2018”, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, May 17, 2018. <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Documents/1804-Base-Victimas-por-minas.zip>

Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación

Tabla
7

El subtema sobre el **Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV)** contiene 12 disposiciones que han sido implementadas completamente. Esto refleja el trabajo efectivo de la Misión de las Naciones Unidas desde septiembre de 2016 hasta septiembre de 2017.

El subtema sobre el proceso de **Acantonamiento de tropas y Cese al fuego** contiene un total de 15 disposiciones, de las cuales 14 se han implementado por completo y una está en el nivel intermedio.

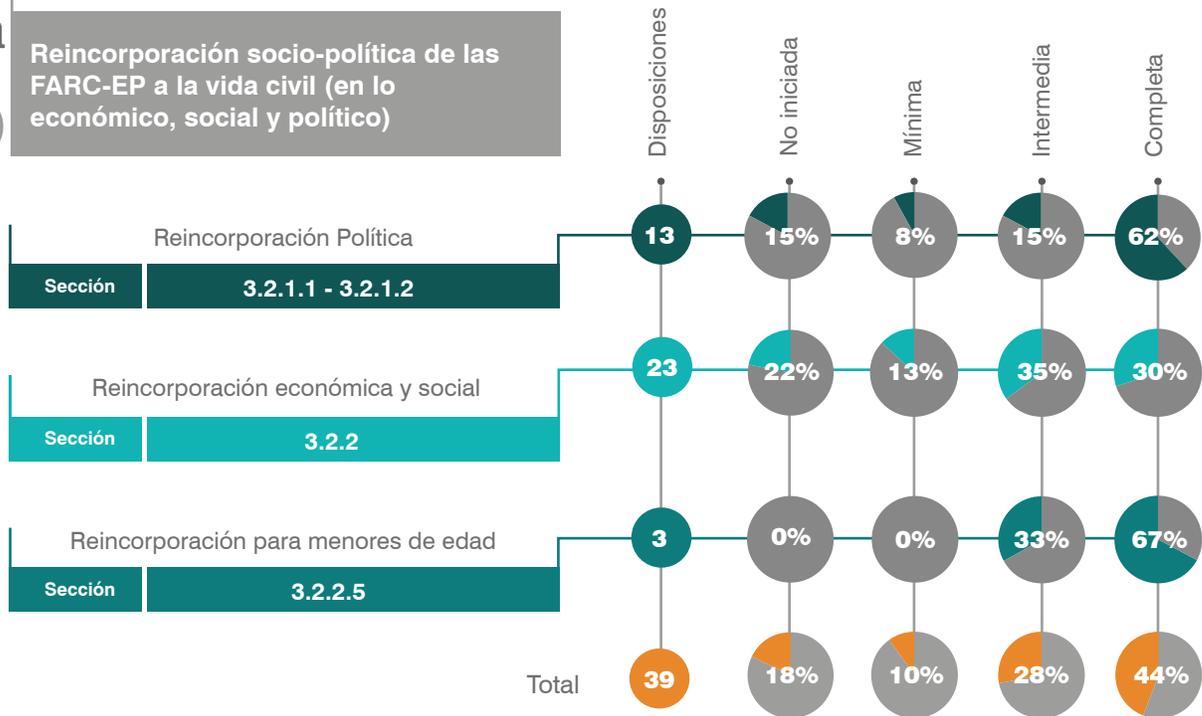
Se logró implementación completa en el establecimiento de las 26 zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN). Un total de 9.190 excombatientes llegaron a las zonas en dos fases para llevar a cabo los procesos de certificación y acreditación. En la ZVTN La Guajira, se instaló el “Pabellón Especial para la Paz”, que albergó a 507 excombatientes que fueron liberados de la prisión para recibir los beneficios jurídicos de libertad condicional y amnistía. La actividad de implementación intermedia en este subtema se refiere a las medidas preparatorias para la reincorporación que aún están en curso.

El subtema sobre el proceso de **dejación de armas** contiene ocho disposiciones de las cuales siete se han implementado completamente. Este proceso en Colombia fue más completo y rápido que en la mayoría de

los otros acuerdos de paz, lo que demuestra un alto nivel de compromiso de las FARC-EP con el proceso de paz. La proporción de armas entregadas por combatientes fue mayor que en cualquier otro proceso de desarme post guerra civil posterior a 1989³⁶. Este proceso de dismantelamiento y remoción de armas en Colombia fue ejemplar en comparación con otros procesos de paz en el mundo.

Tabla 8

Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político)



El subtema sobre **reincorporación política** registra avances significativos en su implementación en los últimos meses. De las 13 disposiciones en este subtema, ocho han sido implementadas completamente, tres están en curso y dos no se han iniciado.

Se aprobó el Acto Legislativo 03 de 2017 mediante el cual se habilita la creación del nuevo partido FARC, que se creó formalmente en octubre de 2017, el centro de pensamiento y se garantiza por dos periodos electorales las cinco curules en Cámara y cinco en el Senado para el nuevo partido³⁷. A julio de 2018, representantes del partido político FARC han

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

37 Acto Legislativo No. 03 de 2017, “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, mayo 23 de 2017. disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2003%20DE%202017%20MAYO%202017.pdf>

tomado posesión de estas 10 curules en el Congreso³⁸. El partido FARC participó en las elecciones al Congreso de 2018 y para ello se les brindó financiamiento inicial parcial.

El subtema sobre **reincorporación económica y social** contiene un total de 23 disposiciones de las cuales siete se han implementado completamente, ocho se encuentran en la categoría de implementación intermedia, tres han tenido avances mínimos de implementación, y otras cinco no han iniciado implementación.

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

Los niveles de implementación intermedia se refieren a las medidas preparatorias para la reincorporación que aún están en curso. Estas incluyen la revisión continua de las listas de miembros de las FARC, el proceso de acreditación, la asignación de pagos mensuales, la creación de cooperativa regionales en el marco de ECOMUN y el proceso de pedagogía liderado por comandantes excombatientes de las FARC.

En términos de reincorporación social y económica, es importante implementar la política nacional para la reincorporación, largamente postergada y recientemente aprobada por el Documento CONPES 3931 de 2018³⁹, para proporcionar a los excombatientes un camino claro y de largo plazo hacia la reincorporación plena a la sociedad civil.

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

Los ajustes normativos necesarios para la implementación de este programa de reincorporación de menores se han llevado a cabo por completo y el plan del programa “Un Camino Diferencial de Vida” ha sido publicado⁴⁰. Aunque el programa está en curso, carece de coordinación institucional para una implementación efectiva y adecuada.

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

39 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3931, “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC- EP”, junio 22 de 2018.

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

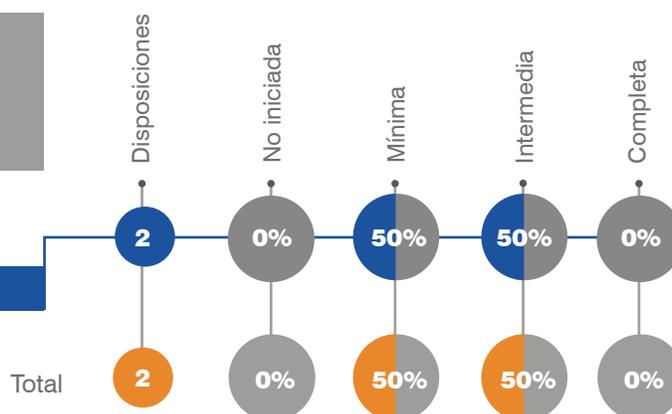
Tabla
9

Acción Integral Contra las Minas Antipersona

Acción Integral Contra Minas Antipersonal

Sección

3.1.7.1, 4.1.3.1



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

El nivel de implementación intermedia se refiere a la contribución de las FARC-EP a la limpieza y descontaminación del territorio. El programa de desminado ha avanzado significativamente. A junio 30 de 2018, había 5.692 desminadores certificados en comparación con los 1.300 en junio de 2016. Desde la segunda mitad de 2016 hasta junio de 2018, se han declarado libres de sospecha de minas aproximadamente 3.9 millones de mts². En los primeros 18 meses del proceso de implementación del Acuerdo Final, se ha logrado declarar libre de sospecha de minas antipersonal 50% más de lo que se había despejado en 12 años y medio⁴¹. Sin embargo, se requiere de un esfuerzo adicional para alcanzar el objetivo declarado de desminado de 52 millones de metros cuadrados para 2021.

Avances en materia de desminado humanitario pueden ser un catalizador para la reincorporación y la reconciliación. Muestra que los excombatientes pueden ser una fuerza constructiva en la sociedad, rompiendo estigmas y generando confianza mediante la creación de oportunidades de colaboración entre las comunidades, el Gobierno y las personas en proceso de reincorporación.

Garantías de seguridad

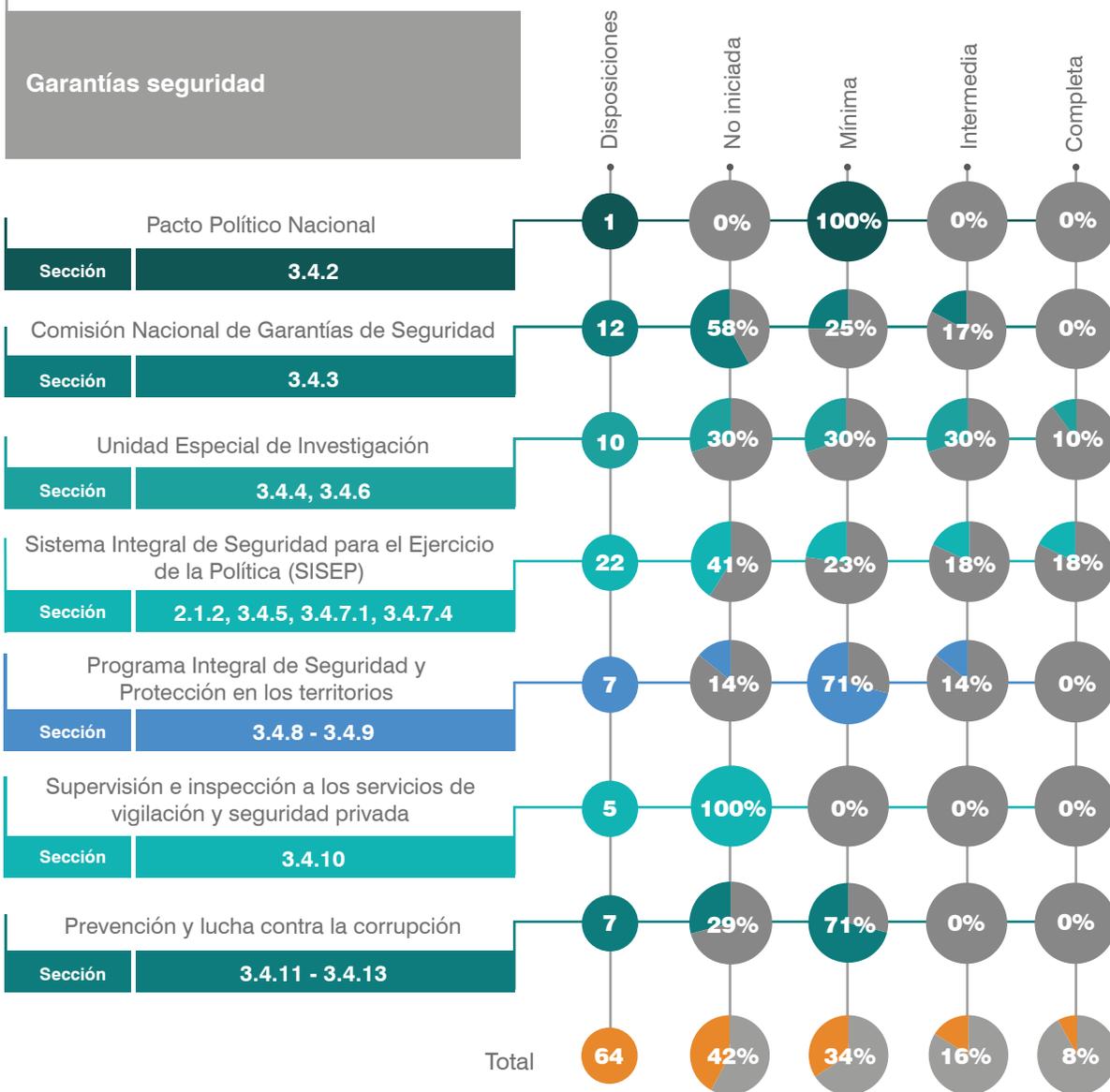
Esta sección destaca la especial importancia de proveer garantías de seguridad para alcanzar y consolidar una paz sostenible. La amenaza

41 Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, "Colombia liberó cerca del 40% de los municipios contaminados con minas antipersonal: Gobierno", *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia*, 21 de julio 2018. <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/180721-Colombia-libero-cerca-de-40-por-ciento-de-municipios-contaminados-con-MAP.aspx>

más grave para el éxito del proceso de paz es el patrón de asesinatos y agresiones en municipios priorizados contra líderes sociales y defensores de derechos humanos que buscan avanzar la implementación del Acuerdo y contra los ex miembros de las FARC-EP y sus familias. Tal como se resaltó en nuestro primer informe, y se resalta de nuevo en este segundo informe, el progreso en el cumplimiento de las garantías de seguridad es un pre-requisito indispensable para garantizar la estabilidad y la paz.

Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación

Tabla 10



El seguimiento a la implementación del **Pacto Político Nacional** se realiza por medio de una disposición que actualmente se encuentra en un nivel mínimo de implementación. Aunque se están realizando esfuerzos a nivel nacional para promover un Pacto Político Nacional, este aún no se ha concretado y no se evidencia progreso en este sentido a nivel regional.

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

Desde su creación mediante el Decreto Ley 154 de 2017, la Comisión ha tenido ocho (8) sesiones formales. La Subcomisión de Garantías de Seguridad de la Comisión acordó su reglamento interno y ha sesionado 25 veces, incluidas sesiones territoriales en Tumaco, Riosucio, Montelíbano, Buenaventura, Apartadó, Ocaña, San José del Guaviare, Puerto Asís, Medellín y Arauca enfocadas en la preparación de insumos para el Plan de Acción Permanente contra Organizaciones Criminales (PAPCOC)⁴². La Secretaría Técnica ha avanzado en materia de coordinación con autoridades departamentales y municipales y en la creación de mesas técnicas para hacer seguimiento a manifestaciones criminales, complementando el esfuerzo estatal en 19 zonas prioritarias⁴³.

A pesar de estos avances, la Comisión no ha avanzado sustantivamente en su objetivo principal: el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales⁴⁴. Tampoco fue participe del proceso de armonización de políticas públicas relacionadas con su misión como la Política de Sometimiento Criminal y el borrador del Decreto sobre Mecanismos de Supervisión a los Servicios de Vigilancia Privada.

El subtema relativo a la **Unidad Especial de Investigación (UEI)** tiene 10 disposiciones, de las cuales una está completamente implementada, seis están en curso y tres no han comenzado implementación.

Aunque su directora no fue seleccionada hasta noviembre de 2017, la Unidad ha venido operando informalmente con personal encargado de la Fiscalía y generando avances en materia de investigaciones, judicialización, y sentencias como resultado de la implementación de la “Estrategia de Investigación y Judicialización de homicidios contra defensores de DDHH”. En marzo de 2018, la Corte Constitucional

42 Diana Pérez (Asesora de la Consejería Presidencial de Seguridad) entrevistada por el equipo del Instituto Kroc, 09 de febrero de 2018.

43 Consejería Presidencial de Seguridad. Informe. Garantías de Seguridad: Un Año de Implementación. Bogotá, 2018.

44 Decreto Ley 154, “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC'EP el 24 de noviembre de 2016”, 3 de febrero de 2017.

hizo público el fallo sobre el Decreto Ley 898 de 2017, indicando su exequibilidad⁴⁵. A partir de ello, la Unidad estuvo en capacidad de entrar en operación, apropiarse de recursos, constituir formalmente un equipo y diseñar e implementar el plan de acción de investigación. Al momento de elaboración de este informe, la Unidad contaba con 40 personas en su planta de personal que representan el 43% de los puestos disponibles⁴⁶.

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

La implementación completa refleja los avances en la arquitectura normativa e institucional del sistema. El Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017 crea el SISEP y establece los diferentes programas y medidas que deben ser desarrollados para cumplir su objetivo general. Así mismo, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección fue creada mediante Decreto 300 de 2017 en la Unidad Nacional de Protección (UNP), con director y equipo. Se instaló la Instancia de Alto Nivel del Sistema y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección ha sesionado 19 veces. El Gobierno ha desplegado a 1.088 miembros del Cuerpo Élite de la Policía. Por su parte, los niveles de implementación intermedia se refieren al proceso de entrenamiento liderado por la Unidad Nacional de Protección en el que han participado 935 personas (incluyendo 545 ex miembros de las FARC-EP) de una fuerza proyectada de 1.200⁴⁷.

Se están llevando a cabo esfuerzos iniciales de implementación en medidas preventivas de seguridad, principalmente en la estrategia militar de estabilización y consolidación Plan Victoria que involucra el despliegue de más de 80,000 efectivos en 160 municipios priorizados⁴⁸. El Plan Victoria se complementa con la estrategia de la Policía Nacional de Comunidades Seguras y en Paz⁴⁹ que incluye la implementación de Policía Rural con 65 Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR), la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP), articulada con una estrategia de seguridad ciudadana. Adicionalmente, en diciembre de

45 Corte Constitucional de Colombia. Comunicado No.10. Sentencia C-013/18, M.P.: Alberto Rojas Ríos, marzo 14 de 2018.

46 Consejería Presidencial de Seguridad, “Garantías de Seguridad: Un año de implementación” (Bogotá, mayo 22 de 2018).

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

48 Policía Nacional, “Plan de Control Territorial Integrado” (febrero 2018).

49 Policía Nacional. “Comunidades Seguras y en Paz” (2017).

2017 se lanzó el “Plan Horus”⁵⁰ de control institucional del territorio que busca focalizar, con 61.463 hombres, la presencia de las Fuerzas Militares (FF.MM.) en 67 municipios y 595 veredas⁵¹. Desde agosto de 2016, el Ministerio de Defensa, con la participación de las FF.MM., la Fiscalía, la Defensoría y las Personerías, lidera la implementación de la estrategia interinstitucional “Carpa Azul” en los ETCR.

Estos avances institucionales y el despliegue de las fuerzas armadas han sido sustanciales, pero aún no han logrado prevenir los ataques de grupos armados organizados y delictivos organizados, delincuencia común y otros grupos armados ilegales. Según la MAPP/OEA, la percepción pública en los territorios afectados es que la Fuerza Pública no se ha posicionado de manera adecuada y eficiente, especialmente en regiones como Bajo Cauca y Sur de Córdoba.

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

Los niveles de implementación mínima e intermedia reflejan avances normativos, como la adopción del Decreto 660 del 17 de abril de 2018 sobre el Programa integral de seguridad y protección para comunidades⁵², y el Decreto 2124 de 2017 que ajusta el Sistemas de Alertas Tempranas.

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

El subtema sobre las **medidas de prevención y lucha contra la corrupción** tiene siete disposiciones de las cuales dos no han iniciado implementación y cinco cuentan con un nivel mínimo de implementación. Los avances normativos en la lucha contra la corrupción se reflejan en la emisión de decretos para prevenir la corrupción en el proceso de contratación en el sector público y un decreto que crea un sistema para depurar archivos de contrainteligencia e inteligencia. Adicionalmente, la presentación y aprobación de la Ley 1908 de 2018 para la sujeción a la justicia para bandas criminales⁵³.

50 Policía Nacional, “Presentación Plan de Control Institucional Integrado del Territorio – Fase 2 Horus”, (febrero 2018).

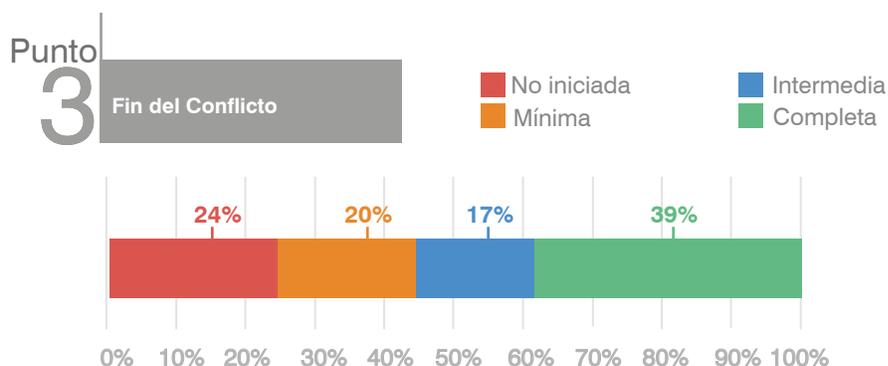
51 Gobierno Nacional, “Balance General de la Implementación” (enero 2018), 11.

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

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

Evaluación del Punto 3

El siguiente gráfico resume los resultados agregados de la implementación de las 140 disposiciones en el punto tres.



Como muestra el gráfico, el 39% de las disposiciones del punto tres se han implementado por completo, el 37% están en progreso y el 24% de las disposiciones aún no han comenzado. El punto tres tiene la segunda tasa más alta de implementación entre los otros puntos del Acuerdo.

No obstante, los resultados para este punto son mixtos. Por un lado, muchas de las disposiciones para poner fin al conflicto se han implementado por completo. El cese al fuego y el proceso de dejación de armas en Colombia han tenido más éxito que en muchos otros procesos de paz. En términos comparativos, el cumplimiento del cese al fuego y el movimiento de las tropas a las zonas de acantonamiento fue rápido y relativamente fluido, a pesar de la falta de servicios públicos e infraestructura en algunas de las zonas. En muchos aspectos, estos procesos en Colombia se implementaron más rápidamente que en otros procesos de paz. Es importante reconocer las contribuciones efectivas y el compromiso de las FARC-EP a este esfuerzo.

No obstante, se observa menor progreso en materia de reincorporación económica y social. Este ritmo de implementación en Colombia es similar al de otros procesos de paz. En El Salvador, los programas de capacitación laboral, el acceso al crédito y el pago de asignaciones se desarrollaron durante el segundo año del proceso, pero no comenzaron a funcionar plenamente sino hasta el tercer año.

Por otro lado, a pesar de los extensos despliegues de fuerzas de seguridad hacia las áreas rurales más afectadas, la violencia sigue siendo una amenaza para las comunidades locales en los territorios. Si bien la violencia en términos generales ha disminuido (por ejemplo, conflicto armado, homicidios), continúan los ataques y los asesinatos contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y algunos excombatientes y

sus familias. La seguridad y protección prometidas no se han garantizado por completo.

Además de los costos humanos, la violencia impide la implementación de algunos de los programas centrales del Acuerdo y representa una grave amenaza para el proceso de paz. En procesos previos de implementación de acuerdos de paz, la falta de seguridad en las áreas rurales y el hecho de que los excombatientes que regresan a sus comunidades son blanco de ataques, han tenido graves consecuencias como el retorno al conflicto armado.

El aumento de asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos durante el proceso de implementación del Acuerdo, tendencia que ya venía al alza desde la etapa de negociación, genera una serie de efectos cascada negativos en la implementación de gran parte del Acuerdo. Tanto las organizaciones nacionales como internacionales coinciden en que la falta de garantías de seguridad para defensores de DDHH y líderes sociales, además de ser preocupante, resulta paradójico en un escenario de implementación de un acuerdo de paz, y está afectando los liderazgos que trabajan y abogan por cuestiones estrechamente relacionadas con la implementación del Acuerdo. Esto incluye el desarrollo rural, y en particular la restitución de tierras y la protección ambiental, la participación ciudadana y la protesta social, la sustitución de cultivos de uso ilícito, las reparaciones a las víctimas y la inclusión de enfoques transversales en el proceso de implementación⁵⁴.

Se necesita mayor coordinación gubernamental y mayores recursos financieros, técnicos y humanos para proporcionar seguridad, protección y judicialización efectiva en las regiones priorizadas. Los pasos para proporcionar garantías de seguridad más efectivas en los territorios incluyen los siguientes: proporcionar mayores recursos y personal capacitado para la Defensoría del Pueblo; garantizar la presencia territorial de fiscales, investigadores y policías judiciales, especialmente en los 160 municipios priorizados por Postconflicto; y la coordinación con funcionarios locales y líderes sociales en los territorios en el despliegue de las fuerzas de seguridad. Las medidas de protección son especialmente necesarias para las mujeres, miembros de la comunidad LGTBI, líderes indígenas y afrocolombianos.

54 Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana” (No.026-18, febrero 28 de 2018), 44; Programa Somos Defensores, “Piedra en el Zapato. Informe Anual 2017 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de DD.HH. en Colombia SIADDHH”, (Bogotá, 2017), 10; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” (A/HRC/37/3/Add.3, 2 de marzo de 2018), 3; Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia” (S/2018/27, 02 abril de 2018), 11.

PUNTO 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

A modo de síntesis

Principales estrategias y programas

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

Principales avances

- Se han logrado acuerdos voluntarios de sustitución con más de 123.000 familias en todo el país, de estas 77.659 ya están inscritas en el programa y han avanzado a la etapa de registro en el programa de sustitución voluntaria⁵⁵. A mayo de 2018, 25.614 hectáreas de coca fueron erradicadas, de estas, UNODC ha certificado 12.142 lo que representa una tasa de cumplimiento del 90%⁵⁶.
- Se han vinculado al programa 981 recolectores para beneficiarse de alternativas laborales y capacitación.
- Alistamiento programático del proceso de revisión y ajuste participativo de la política y del plan nacional de prevención del consumo.
- 1.065 familias ex-cultivadoras han recibido títulos de propiedad de sus tierras a través del programa “Formalizar para sustituir”.
- Participación en foros globales y regionales especializados en pos de una política global basada en evidencias, desarrollo alternativo y respeto a los derechos humanos.

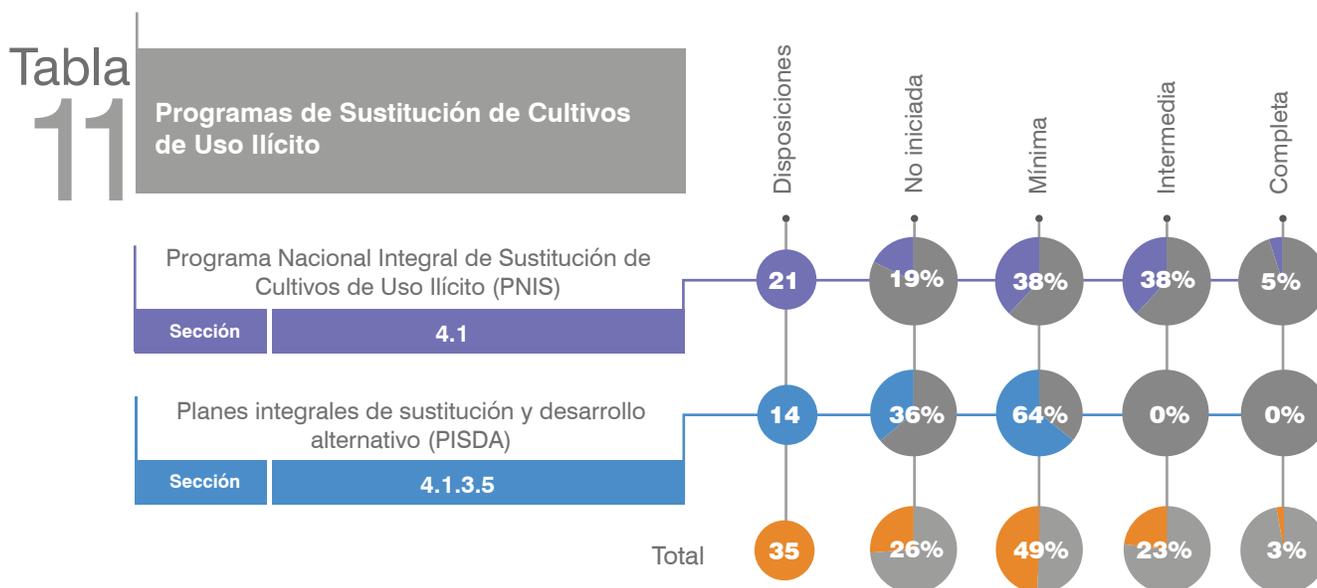
55 Gobierno de Colombia, “Así construimos paz. Avances en la implementación” (Presentación, mayo 2018).

56 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 11- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 5 de junio de 2018).

Principales dificultades

- Seguridad y control territorial inadecuado por parte del Estado en las áreas afectadas.
- Falta de asistencia técnica para nuevos cultivos.
- La necesidad de una estrategia de comercialización clara para los productos de sustitución.
- Poca articulación interinstitucional al nivel nacional y territorial.
- Archivo el proyecto de ley para el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores; se requiere seguridad jurídica para las familias que de buena fe proporcionan información y se inscriben en el PNIS, así como un alivio para aquellos con investigaciones abiertas y sanciones en su contra.

Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación



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

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

sustitución voluntaria de 12.142 hectáreas verificadas por UNODC⁵⁷.

Se registra actividad de implementación inicial de los componentes comunitarios del Plan de Atención Inmediata (PAI) con la elaboración del Protocolo que establece la ruta para su implementación⁵⁸.

Hay una tensión continua entre las estrategias de erradicación forzada y sustitución voluntaria. Los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los cultivadores de coca profundizan la desconfianza entre los ciudadanos y el Estado. Se necesita una mayor articulación interinstitucional entre estos programas para generar confianza pública y avanzar en la implementación⁵⁹.

Por su parte, el subtema sobre los **planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)** cuenta con 14 disposiciones. De estas, nueve han iniciado implementación y cinco están inactivas.

Desde noviembre de 2017, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ha emitido una circular interna con los lineamientos para la articulación entre el PDET y el PNIS⁶⁰. El Decreto 362 de 2018⁶¹ reglamenta las instancias de funcionamiento del PNIS y cómo estas orientan las directrices y metodología para la construcción de los PISDA y su inserción en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Estos son los primeros pasos hacia la implementación. Si bien se ha avanzado en el levantamiento de los cultivos de coca, el otorgamiento de subsidios y el inicio de nuevos cultivos, la estrategia a largo plazo contemplada en el PISDA aún está en una etapa temprana del proceso.

57 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe Ejecutivo Consolidado No. 11- Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de Cultivos Ilícitos, PNIS”, (Bogotá, 5 de junio de 2018).

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

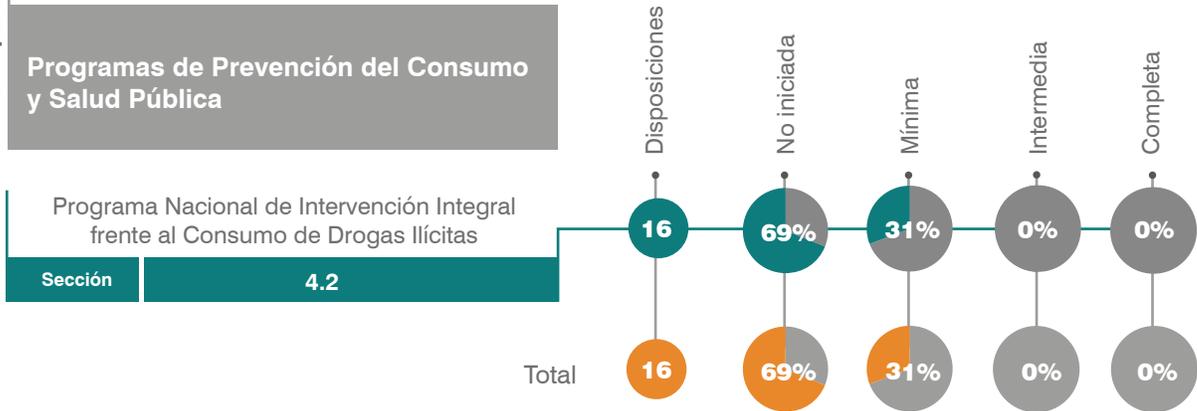
59 “Campesinos dejan en libertad a 14 policías en Tumaco”, *El Espectador*. 8 de febrero de 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/campesinos-dejan-en-libertad-14-policias-en-tumaco-articulo-738080>

60 Circular Interna 017 del 22 de noviembre de 2017, Articulación de la Agencia de Renovación del Territorio y la dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos. Presidencia de la República”. La Circular interna proporciona lineamientos para la articulación entre la Agencia de Renovación del Territorio y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

61 Decreto 362 del 22 de febrero de 2018. Este decreto regula la ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Tabla 12

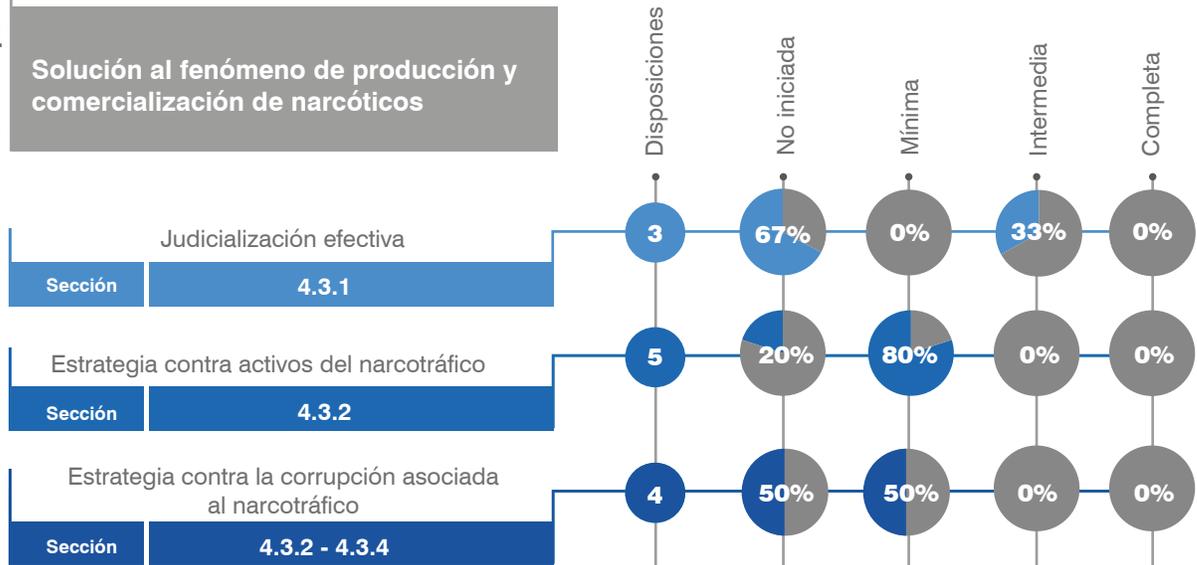
Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública



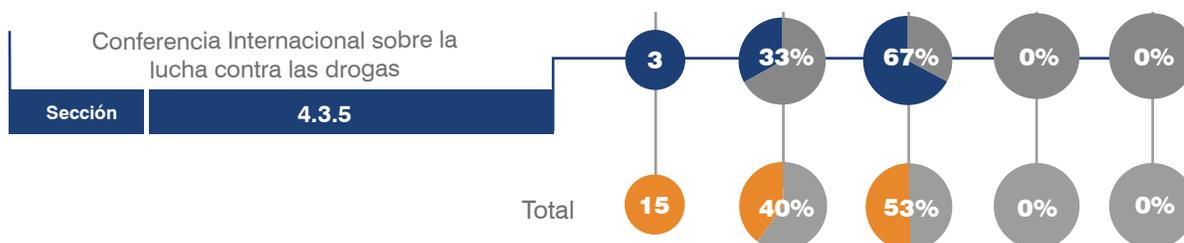
Este tema cubre el subtema que hace seguimiento a la implementación del **Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas** a través de 16 disposiciones. De estas, 11 no han iniciado implementación y las cinco disposiciones restantes, están en un nivel mínimo de implementación. A la fecha, el Ministerio de Salud con participación del Ministerio de Justicia avanza en la revisión normativa para establecer una figura jurídica que viabilice la creación de la Instancia de Alto Nivel. Dicha Instancia se encargará de articular a las instituciones competentes y coordinar el proceso participativo de ajuste a la política frente al consumo⁶².

Tabla 13

Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos



62 Funcionarios (Programa Prevención del Consumo, Ministerio de Salud), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, enero 24 de 2018.



El subtema sobre **judicialización efectiva** tiene un total de tres disposiciones de las cuales una está en estado de implementación intermedia y las otras dos no han iniciado implementación. La actividad de implementación intermedia refleja los esfuerzos del Gobierno para ampliar la cooperación regional con países como Brasil, Bolivia y México, en la lucha contra el narcotráfico.

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

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

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), y el Ministerio de Hacienda han firmado un convenio de cooperación interinstitucional que permite detectar operaciones de lavado de activos relacionadas con la corrupción de funcionarios públicos.

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

La Ley 1849 de 2017⁶³ aumenta la eficacia del Código de Extinción de Dominio para combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción. La nueva norma acelera los procesos, incentiva la denuncia ciudadana y permite darle mejor uso a los bienes declarados en extinción.

La Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), y el Ministerio de Hacienda han firmado un convenio de

63 Ley 1849 del 19 de julio de 2017, *Diario Oficial* No. 50.299. Esta Ley aumenta la eficiencia del Código de Confiscación de Propiedad.

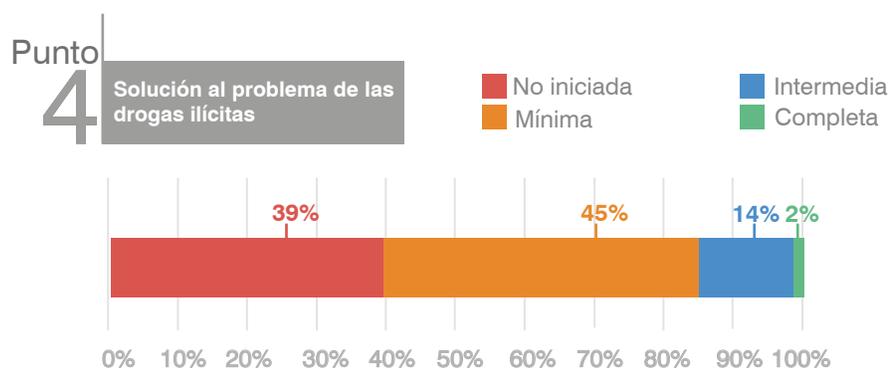
cooperación interinstitucional que permite detectar operaciones de lavado de activos relacionadas con la corrupción de funcionarios públicos.

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

El Gobierno de Colombia ha mantenido una estrategia clara y consistente en los foros internacionales: revisar y basar en evidencia las políticas contra las drogas. Así sucedió en foros regionales y más recientemente en el 61° periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Colombia participó en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas 2016 a la que se le hará seguimiento en 2019, cuando se debe revisar la Declaración Política y el Plan de Acción vigentes de la conferencia⁶⁴.

Evaluación del Punto 4

El siguiente gráfico resume los resultados de la implementación acumulada de las 66 disposiciones del punto cuatro.



El Acuerdo de Colombia es único en proponer una solución integral al problema de las drogas ilícitas. Ningún otro acuerdo comprensivo de paz contiene un programa tan extenso para frenar la producción, el consumo y la comercialización de narcóticos. A pesar de la gran atención prestada a este tema, solo el 2% de las disposiciones se han implementado por completo. El 39% no se han iniciado y el resto están en progreso, principalmente en la etapa inicial (45%). Al igual que con la reforma rural

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

integral, este es un proceso a largo plazo que requiere una implementación constante durante muchos años.

El registro global de programas nacionales para erradicar la producción de drogas no es alentador, pero algunos países han progresado a través de enfoques multidimensionales a largo plazo basados en la negociación y cooperación con comunidades productoras y un compromiso con el desarrollo económico alternativo.

Bolivia ha avanzado recientemente en la reducción del cultivo de coca, registrando una caída neta del 34% en la producción de coca desde 2010 hasta 2014. El programa cooperativo de reducción de coca de Bolivia permite a cada cocalero registrado cultivar solo 1,600-2,500 metros cuadrados de coca. El cumplimiento se asegura a través de acuerdos con los sindicatos locales de coca, un sofisticado sistema de monitoreo, titulación de tierras, un registro de productores y la implementación de una base de datos sistemática. El programa ha reducido el cultivo de coca, la violencia y el conflicto social asociado con ambos⁶⁵. La clave de este éxito, según el representante de UNODC en Bolivia, es la “reducción del cultivo de coca a través del diálogo, la participación de los sindicatos de cultivadores de coca y una política basada en el respeto de los derechos humanos”⁶⁶. Esto confirma la importancia de implementar las estrategias de sustitución voluntaria de cultivos que son centrales en el Acuerdo.

El Acuerdo Final reconoce la necesidad de planes de desarrollo alternativo para reducir el cultivo de coca. Este tipo de políticas de desarrollo alternativo logró eliminar la producción de amapola en el sur de Tailandia⁶⁷. En Colombia se están creando planes para el desarrollo de cultivos alternativos que requieren una coordinación efectiva con los PDET y otros planes nacionales de desarrollo.

Observamos que actualmente el Punto 4 y el Punto 1 tienen el menor número de disposiciones implementadas completamente. Estos procesos -sustitución de cultivos y desarrollo rural- están interconectados y, por lo general, tienen un horizonte de implementación a largo plazo. Ambos puntos contribuyen al avance de los derechos sociales, económicos y ambientales que son esenciales para luchar contra las economías ilícitas y el crimen transnacional.

65 Coletta A. Youngers, WOLA y Kathryn Ledebur, Andean Information Network, *Building on Progress: Bolivia Consolidates Achievements in Reducing Coca and Looks to Reform Decades-old Drug Law*, WOLA (Washington Office on Latin America (17 de agosto de 2015), <https://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/WOLA-AIN%20Bolivia.FINAL.pdf>.

66 Citado en Youngers y Ledebur, *Building on Progress*.

67 Vanda Felbab-Brown, “What Colombia Can Learn from Thailand on Drug Policy,” *The Brookings Institution*, 4 de mayo de 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/04/what-colombia-can-learn-from-thailand-on-drug-policy/>

PUNTO 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

A modo de síntesis

Principales estrategias y programas

- **Verdad:** Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón del conflicto (UBPD)
- **Justicia:** Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)
- **Reparación:** Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidades y acciones concretas para contribuir a la reparación; Medidas de Reparación Colectiva Integral para la Construcción de la Paz; Rehabilitación Psicosocial; Procesos Colectivos de Retorno de Personas en Situación de Desplazamiento y Reparación de Víctimas en el Exterior; Medidas de Restitución de Tierras; Fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral de Víctimas.
- **Garantías de No Repetición:** Promoción de una Cultura del Respeto de los Derechos Humanos; Fortalecimiento de los Mecanismos de Protección de la labor de los Defensores de Derechos Humanos y sus Organizaciones; y Prevención y Protección de los Derechos Humanos.

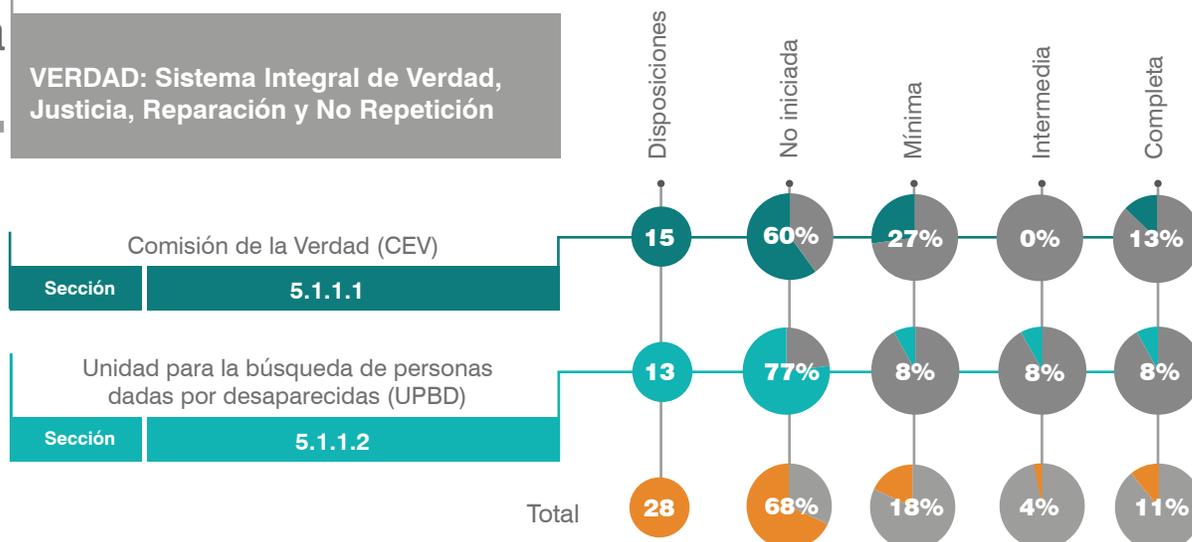
Principales avances

- Proceso de selección, nombramiento y posesión de los/as 11 comisionados/as de la CEV; nombramiento y posesión de la Directora de la UBPD; mecanismos legales para el alistamiento y efectiva puesta en marcha de las entidades; sentencia C-017 de 2018 de la Corte Constitucional declarando, con algunas excepciones, la exequibilidad del Decreto Ley 588/2018 que crea la CEV.
- Puesta en marcha de la JEP y apertura al público.
- FARC ha realizado tres (3) actos de reconocimiento de responsabilidad y el Gobierno Nacional ha realizado dos (2) de acuerdo a las características definidas.
- Producto del Proceso Amplio de Participación (PAP), se han proyectado las modificaciones a las normas reglamentarias de la Ley 1448 de 2011.
- Diseño del Plan Nacional de rehabilitación psicosocial avanza en cabeza del Ministerio de Salud.

Principales dificultades

- Puesta en marcha efectiva del Sistema autónomo de Asesoría y Defensa; y otras disposiciones de la JEP
- Se necesitan ajustes al articulado de la Ley 1448 de 2011 y recursos financieros para la implementación de medidas de reparación.

Análisis cuantitativo y cualitativo de la actividad de implementación

Tabla
14VERDAD: Sistema Integral de Verdad,
Justicia, Reparación y No Repetición

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

Los comisionados de la CEV tomaron posesión en mayo de 2018, activando oficialmente el tiempo de funcionamiento de la Comisión por tres años y medio, incluyendo el periodo de alistamiento programático. La Comisión ha avanzado en el desarrollo de la metodología para abordar efectivamente su mandato con un enfoque territorial y ha identificado 27 territorios de trabajo a partir de un proceso amplio de escucha en los territorios donde ya ha comenzado a construir relaciones con actores sociales⁶⁸.

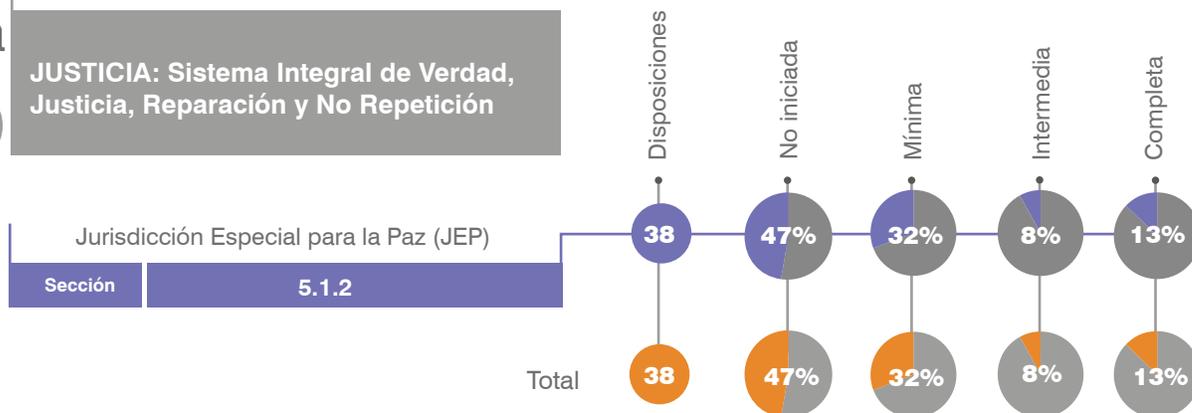
El subtema que cubre la **Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)**, contiene 13 disposiciones de las cuales 10 no han iniciado implementación, una tiene niveles mínimos de implementación, una está en un estado de implementación intermedia y una ha sido implementada completamente.

68 De acuerdo con la Corte Constitucional, el periodo de 6 meses de alistamiento de la CEV debe comenzar a contabilizarse a partir del momento que todos/as los/as comisionados/as elegidos/as se encuentren vinculados con el estado y hayan comenzado a ejercer sus funciones. Corte Constitucional de Colombia, "Comunicado No. 11" (21 de marzo de 2018), <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2011%20comunicado%2021%20de%20marzo%20de%202018.pdf>

Los niveles de implementación completa se refieren a la selección de la directora de la UBPD en septiembre de 2017 y su juramentación en febrero de 2018. Los esfuerzos legislativos y administrativos para iniciar sus operaciones comenzaron con el Decreto de 589 de 2017 y tres decretos posteriores que determinan su estructura y personal inicial. Aunque el Decreto Ley 589 de 2017 fue declarado exequible por la Corte Constitucional, el 15 de julio venció el término de alistamiento de la Unidad, indicado en el Decreto 288 de 2018. A inicios de agosto, los decretos de constitución final la UBPD fueron firmados y expedidos por sanción presidencial lo que posibilita su puesta en marcha.

Tabla 15

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



El subtema sobre la **Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)** cuenta con 38 disposiciones de las cuales 18 no han iniciado su implementación, 12 se han implementado mínimamente, tres están en un estado de implementación intermedia y cinco se han implementado completamente.

La implementación completa se refleja en la creación del Comité de Escogencia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; la selección de sus jueces; la instalación del Secretario Ejecutivo; y la creación de la JEP. La Jurisdicción abrió sus puertas al público el 15 de marzo de 2018. La Corte Suprema de Justicia ha entregado a la JEP los primeros 18 casos de investigación de crímenes cometidos por organizaciones guerrilleras y agentes del Estado⁶⁹. La JEP aún debe deliberar sobre estos casos.

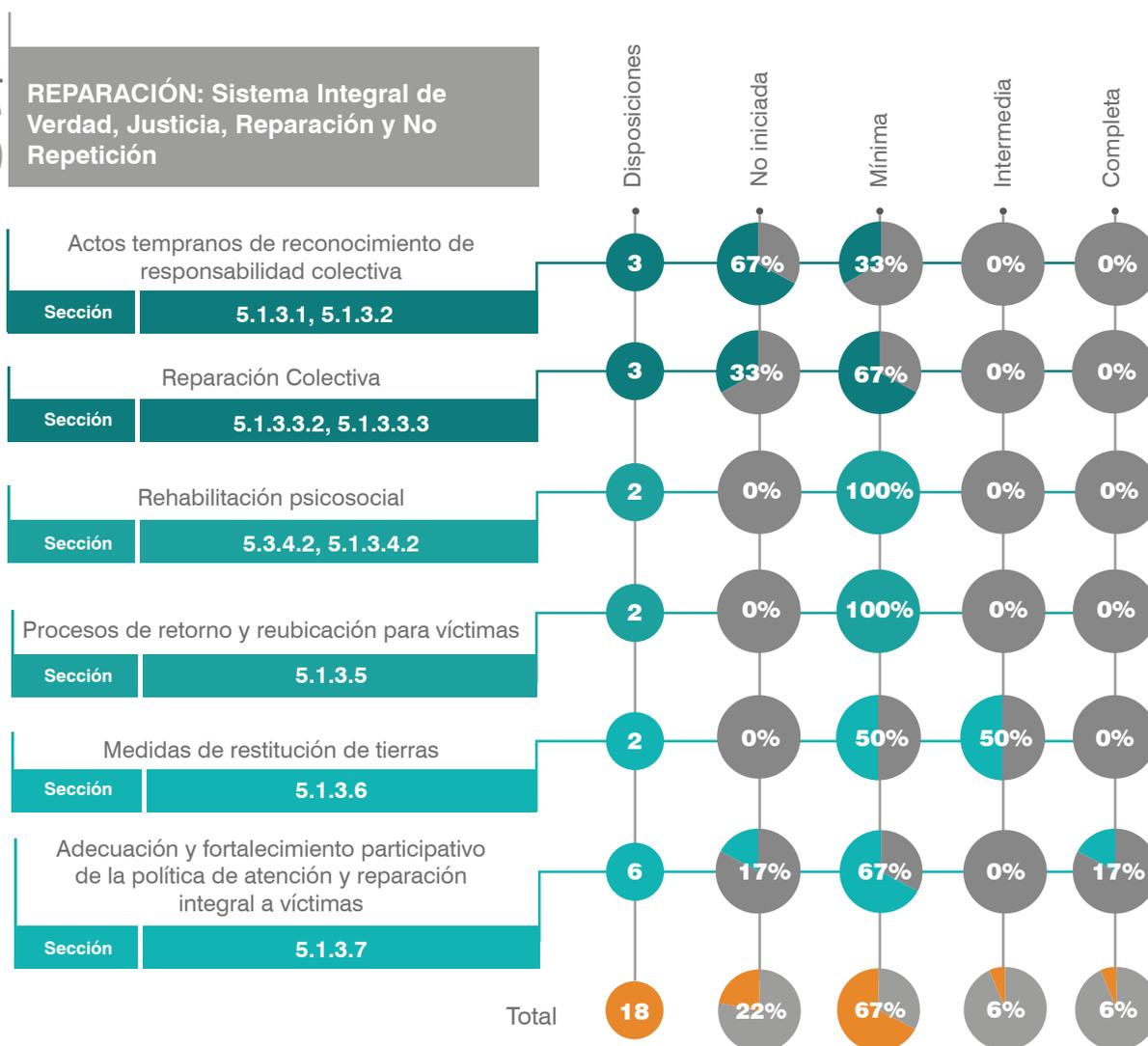
La aprobación de la Ley 1820 en 2016 dio lugar a beneficios de amnistía e indulto para un total de 3.130 miembros de las FARC-EP y 1.109

69 Jurisdicción Especial para la Paz, “Corte Suprema de Justicia entregó los primeros expedientes a la JEP” (Comunicado No. 11, marzo 23 de 2018), <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-recibe-18-expedientes.aspx>

miembros de las Fuerzas Armadas, a partir de noviembre de 2017⁷⁰. Se están tomando medidas tempranas para el diseño del Programa Especial de Protección Integral para víctimas, testigos y demás intervinientes y de las metodologías de recepción de información de las víctimas.

Tabla 16

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



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

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

70 Jurisdicción Especial para la Paz. “Balance de suscripción de actas aplicación Ley 1820 de amnistías y tratamientos especiales - infografía” (24 de noviembre de 2017), <https://www.jep.gov.co/Infografas/24%20de%20noviembre%202017.pdf>

EP llevó a cabo un acto de reconocimiento temprano por la masacre perpetrada en mayo de 2002. A partir de ese acto, las FARC ha realizado tres (3) actos de reconocimiento de responsabilidad⁷¹ (Bojayá, La Chinita y los Diputados del Valle) en donde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), y en algunos casos, la Conferencia Episcopal Colombiana y el Diálogo Intereclesial por la Paz de Colombia (DiPaz), han facilitado el diálogo con las víctimas y otras acciones preparatorias que aportan al sentido reparador y de dignificación del acto de reconocimiento de responsabilidad⁷². Usualmente, estos actos de reconocimiento han surgido de la iniciativa de las víctimas y sus organizaciones. Por su parte, los actos de reconocimiento de responsabilidad por parte del Gobierno se han dado con la Unión Patriótica en septiembre de 2017 y por la masacre de El Placer en Putumayo en enero de 2016⁷³.

Hasta ahora, no se informa sobre la implementación de contribuciones específicas a las reparaciones por parte de las FARC y el Gobierno. Hay avances de las FARC en términos de trabajo en obras en las comunidades aledañas a los ETCR (pavimentación de vías, mantenimiento de obras públicas, ejercicios de desminado con el Ejército, entre otros) sin embargo, los mecanismos para la acreditación de los mismo aún no se han concretado.

El subtema sobre **reparaciones colectivas**, está compuesto por tres disposiciones de las cuales una no ha iniciado implementación y dos están en un estado de implementación mínima. Los primeros esfuerzos han comenzado a fortalecer los planes de reparación colectiva y las modificaciones tomadas de las recomendaciones del Proceso Amplio de Participación (PAP).

El subtema sobre **rehabilitación psicosocial**, contiene dos disposiciones que muestran un estado de implementación mínima. Están en curso esfuerzos para la preparación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y No Repetición que incluyen tanto medidas de recuperación emocional a nivel individual como rehabilitación psicosocial para comunidades⁷⁴.

El subtema sobre los **procesos colectivos de retorno de personas en**

71 Los criterios sobre qué constituye un acto temprano de reconocimiento se encuentran descritos en el acuerdo. No se toman en cuenta actos de reconocimiento de responsabilidad definidos por una sentencia judicial u otros que no correspondan a tales criterios.

72 Desde el último reporte, no se presentan avances significativos en este subtema. La mayoría de los actos de reconocimiento tuvieron lugar en el 2017.

73 Funcionarios (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) entrevista realizada por especialista del equipo del Instituto Kroc, mayo 7 de 2018.

74 Equipo desarrollos técnicos (Ministerio de Salud – PAPSIVI), entrevista realizada por el equipo del instituto Kroc, febrero 17 de 2018

situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, muestra niveles bajos de implementación. Las dos disposiciones que contiene este subtema, se encuentran en un estado de implementación mínima. La Unidad de Víctimas está preparando una propuesta para mejorar el proceso de reparación para las víctimas que viven en el exterior⁷⁵.

El subtema sobre medidas de **restitución de tierras** tiene dos disposiciones: una está en un estado de implementación mínima y la otra ha alcanzado un nivel intermedio de implementación. Esto último se refleja en el desarrollo de un sistema para compartir información entre la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)⁷⁶. La URT está comenzando a articular su trabajo con otras instituciones, incluida la Agencia Nacional de Tierras⁷⁷.

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

El proceso amplio de participación (PAP) se llevó a cabo en marzo y abril de 2017⁷⁸. La falta de recursos ha atrasado la implementación de esfuerzos para fortalecer la política de reparación⁷⁹.

75 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Información referida al Instituto Kroc. 20 de marzo de 2018.

76 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Información referida al Instituto Kroc. 20 de marzo de 2018.

77 Funcionario (Unidad de Restitución de Tierras) entrevista realizada por especialistas del equipo del Instituto Kroc, 20 de febrero del 2018.

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

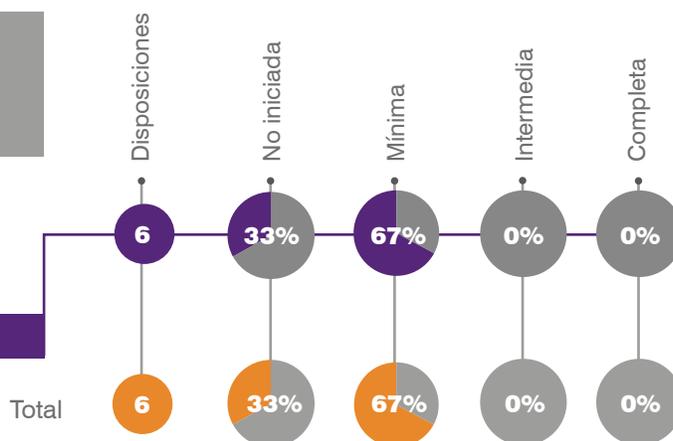
79 Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Cuarto Informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (Bogotá D.C., 2017) <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Cuarto+Informe+-+Comisi%C3%B3n+de+Seguimiento+y+Monitoreo+al+cumplimiento+de+Ley+1448+de+2011/b2d461a7-b742-42fb-a47d-8aa89f7dab76?version=1.2>

Tabla 17

Garantías de no repetición

Promoción, prevención y protección de los Derechos Humanos y fortalecimiento mecanismos de protección para defensores de DDHH y sus organizaciones

Sección 5.2.1 - 5.2.3

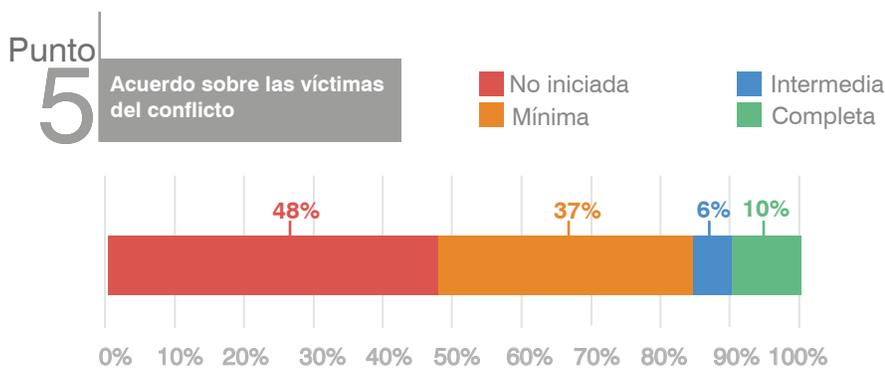


El subtema sobre **Promoción, Prevención y Protección de los derechos humanos y Fortalecimiento de mecanismos de protección para defensores de DDHH y sus organizaciones** tiene seis disposiciones de las cuales cuatro están en un nivel de implementación mínimo. Este nivel de implementación refleja el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

Si bien hay un diálogo constante entre el Gobierno y las organizaciones de derechos humanos sobre medidas para la prevención, protección y promoción de los derechos humanos, se han logrado pocos avances sustantivos en la protección de los defensores de los derechos humanos en los territorios de amenazas y ataques.

Evaluación del Punto 5

El siguiente gráfico resume los resultados agregados de la implementación de las 90 disposiciones del punto cinco



El Acuerdo colombiano, más que cualquier otro acuerdo de paz, propone un conjunto complejo de disposiciones para enfrentar los desafíos de la justicia transicional a través de mecanismos para la verdad, la justicia, la reparación y los derechos de las víctimas. Las negociaciones de La Habana fueron innovadoras para dar voz a las víctimas. Sesenta víctimas en cinco delegaciones dieron su testimonio apoyando los esfuerzos para buscar la paz y la reconciliación⁸⁰. El Acuerdo Final ha sido catalogado como el acuerdo comprensivo de paz que más atención brinda a las víctimas del conflicto⁸¹.

El punto 5 del Acuerdo establece un sistema amplio para la justicia y los derechos de las víctimas a través de 90 disposiciones. Como muestra la gráfica, aproximadamente la mitad de estas disposiciones no se han iniciado y 37% de los compromisos avanzan a un nivel mínimo de implementación con solo un 10% implementado por completo.

Los temas de justicia transicional siempre son polémicos en los procesos de paz, ya que los países luchan con la paradoja de llevar ante la justicia a quienes han cometido crímenes en el pasado a la vez que intentan negociar una paz integral que evite nuevas atrocidades en el futuro.

Los programas principales de este punto están en curso. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) abrió sus puertas en marzo de 2018, y la Comisión de la Verdad entró en funcionamiento en mayo de 2018, con sus comisionados ahora juramentados y un mandato operativo de 3 años que ha iniciado⁸². En Sudáfrica, tomó un par de años de negociaciones adicionales después de la firma del acuerdo para establecer y comenzar las operaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. En Nepal, después de un año y medio transcurrido, el proyecto de ley de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación no había sido aprobado por el parlamento. En Guatemala y El Salvador, en cambio, los procesos de verdad avanzaron rápidamente. En El Salvador, la Comisión de la Verdad publicó un informe final de 200 páginas antes de los 18 meses, documentando 22.000 violaciones de derechos humanos entre 1980 y 1991.

En términos generales, la implementación de la Comisión de la Verdad de Colombia está muy por delante de los procesos de implementación de este tipo de mecanismo en otros acuerdos. En general, de los 12 acuerdos

80 Priscilla Hayner, *The Peacemaker's Paradox: Pursuing Justice in the Shadow of Conflict* (New York: Routledge, 2018), 207.

81 Kristian Herbolzheimer, "Innovations in the Colombian Peace Process" (Informe NOREF, junio 2016), http://www.c-r.org/downloads/NOREF_CR_Report_Colombia%20Innovations_final.pdf.

82 "Vamos a buscar la verdad sin importar quién sea el presidente": padre Francisco de Roux", *El Espectador*, 6 de mayo de 2018, <https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/vamos-buscar-la-verdad-sin-importar-quien-sea-el-presidente-padre-francisco-de-roux>

comprensivos de paz que incluyen una Comisión de la Verdad, ninguno logró implementación completa en el primer año. Al final del segundo año, solo la comisión de El Salvador completó su trabajo, y el 67% de los ACP, se mantuvo inactivo o mínimamente implementado.

Algunos han criticado las disposiciones de amnistía en el Acuerdo de Colombia, pero el análisis comparativo muestra que las amnistías de una u otra forma son parte de los procesos de paz más exitosos y hacen parte de otros acuerdos comprensivos de paz. Las disposiciones de amnistía en el Acuerdo Final son condicionales y no aplican a quienes hayan cometido crímenes de guerras y crímenes de lesa humanidad.

La implementación de las disposiciones sobre amnistía se ha desarrollado con relativa rapidez en Colombia en comparación con otros procesos. Tras 18 meses de implementación, más del 90% de los miembros de las FARC han recibido amnistía general, y más del 80% han sido puestos libertad. En los 20 acuerdos de paz que incluyen disposiciones sobre amnistía, menos de la mitad se implementaron completamente al final del segundo año, mientras que el 55% había puesto en libertad a todos los prisioneros de guerra.

PUNTO 6: Mecanismos de Implementación, Verificación y Refrendación

A modo de síntesis

Principales estrategias y programas

- Mecanismos de Implementación y Verificación: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), Plan Marco de Implementación (PMI) y otras medidas para contribuir a garantizar la implementación.
- Medidas y programas para incorporar el Acuerdo a los ciclos de planeación y financiación territorial.
- Prioridades de Implementación Normativa.
- Capítulo Étnico.
- Componente Internacional de Verificación (CIV) y Acompañamiento Internacional a la Implementación.
- Sistema Integral de Información y Medidas de Transparencia.
- Pedagogía, difusión y comunicación del Acuerdo Final.
- Refrendación del Acuerdo Final.

Principales avances

- Aprobación de la versión final del PMI en la CSIVI.
- Activación del Componente Internacional de Verificación (CIV), el Acompañamiento Internacional, y dinamismo de los actores internacionales para apoyar la implementación del Acuerdo.
- Promoción de la participación del sector empresarial en la implementación del Acuerdo Final con programas como Obras por Impuestos, y recepción de fondos procedentes de la cooperación internacional.
- Conformación del comité conjunto de comunicaciones, y la puesta en marcha del programa de televisión Mimbres, parte de la estrategia de pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos.
- Aprobación de normas que permiten cimentar la implementación del Acuerdo. En particular 11 iniciativas legislativas, de las cuales cinco son Actos Legislativos y el resto son leyes.

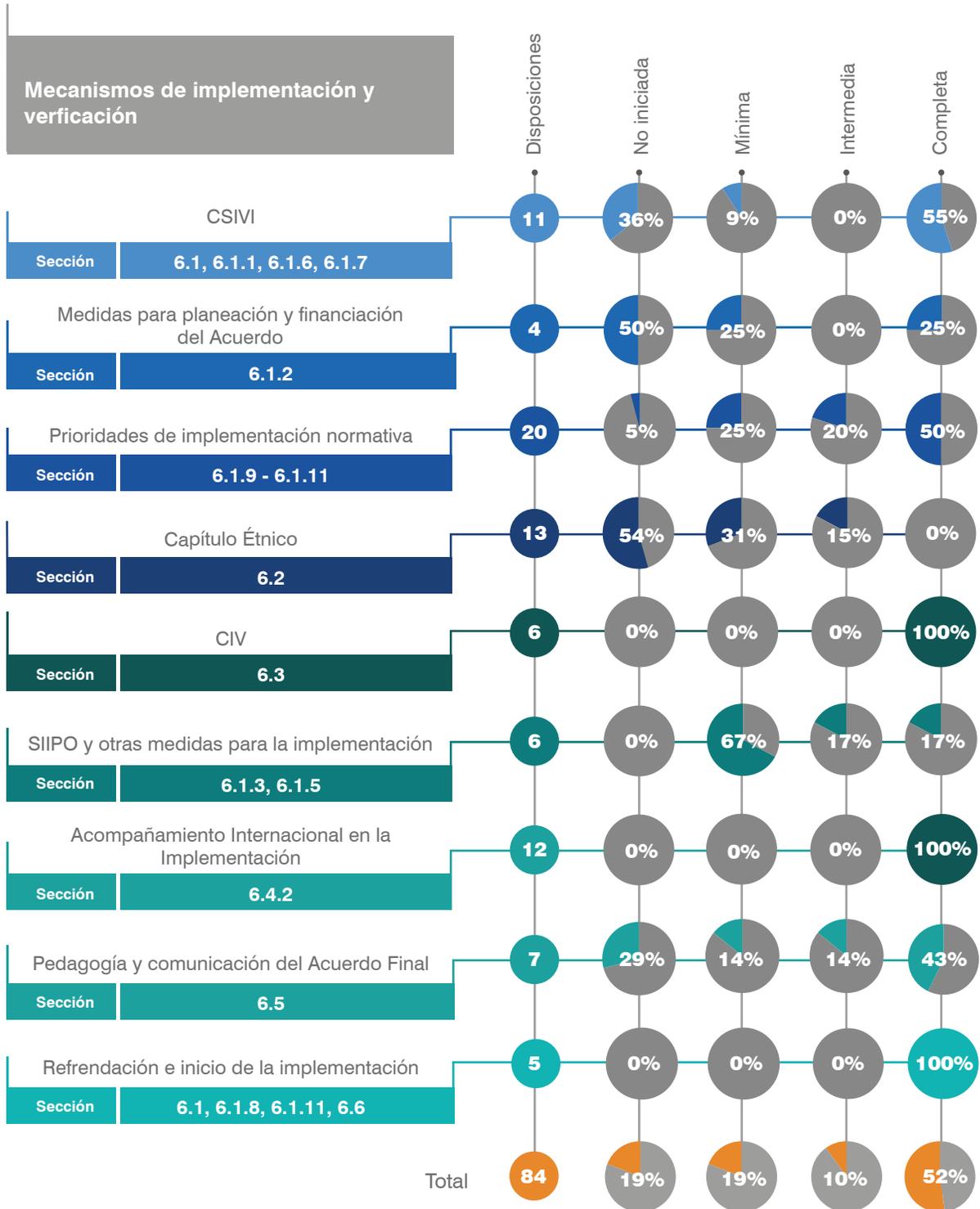
Principales dificultades

- El retraso de casi un año en la aprobación del PMI y el impacto negativo que esto tuvo ya que marca la ruta y presenta los indicadores de medición de éxito de la implementación.
- El ritmo lento de los procesos participativos en los territorios.

- Pocos avances en la implementación del Capítulo Étnico.
- La falta de divulgación y socialización del Acuerdo Final y de las medidas contempladas para la participación de la sociedad civil y el sector privado.

Tabla 18

Mecanismos de implementación y verificación



El subtema sobre la **Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), el Plan Marco de Implementación (PMI) y otras medidas para garantizar la implementación** contiene 11 disposiciones de las cuales cuatro no han iniciado implementación, una está en un nivel de implementación mínima, y seis han sido implementadas completamente.

La CSIVI estuvo en pleno funcionamiento hasta que miembros clave del equipo de la FARC y los miembros del Gobierno dejaron de participar por diversos motivos. Del lado de las FARC, Iván Márquez salió de Bogotá y regresó a un ETCR y Jesús Santrich fue detenido. Por parte del Gobierno, el Alto Consejero para el Posconflicto, Rafael Pardo, estuvo ausente por problemas de salud. A pesar de este estancamiento parcial de la CSIVI, el Gobierno designó a un grupo especial de altos funcionarios para reunirse regularmente con los líderes de las FARC y fomentar juntos el proceso de implementación.

A pesar de estos obstáculos, se aprobaron tanto el Plan Marco de Implementación como el Documento CONPES 3932 del PMI⁸³. Así mismo, la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final ha sido creada y actualmente está activa.

El subtema sobre **medidas para planeación y financiación del Acuerdo** contiene cuatro disposiciones. De estas, una disposición se ha implementado por completo, una se ha iniciado y dos no han iniciado implementación.

Mecanismos y medidas para financiar la implementación del Acuerdo se establecieron a través del Acto Legislativo 04 de 2017 y la creación del Fondo Colombia en Paz (FCP). Sin embargo, es necesario reformar la Ley Orgánica 152 de 1994 que incorpora el Acuerdo Final en los ciclos financieros y de planificación del Estado para poder comenzar a implementar las disposiciones restantes de este subtema.

El subtema relativo a las **prioridades de implementación normativa e implementación prioritaria** contiene 20 disposiciones de las cuales una no se ha iniciado, nueve están en curso y 10 se han implementado completamente.

Algunas medidas legales fueron aprobadas a través del mecanismo fast-track para proceder con la implementación del Acuerdo. Así mismo,

83 Departamento Nacional de Planeación, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Documento CONPES 3932, Bogotá, 29 de junio de 2018). El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad de planificación desde 1958 y sirve como órgano asesor del Gobierno en todo lo relacionado con el desarrollo económico y social. Los documentos CONPES son clave para guiar las políticas públicas económicas y sociales.

el Gobierno Nacional utilizó los poderes extraordinarios que le otorgó el Acto Legislativo 01 de 2016 para emitir 35 decretos con fuerza de ley y otros 77 decretos destinados a implementar aspectos del Acuerdo Final. Hasta la fecha, la Corte ha llevado a cabo control de constitucionalidad de 39 normas, tanto iniciativas legislativas como decretos con fuerza ley. Entre ellas el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual da estabilidad jurídica al Acuerdo Final. Las reglas y las normas legales procesadas después del período fast-track se encuentran actualmente en la fase de implementación inicial o intermedia. El acto legislativo que crea las circunscripciones transitorias especiales de paz ha sido presentado al Congreso dos veces, pero fue archivada ambas veces.

El subtema que se refiere al **Capítulo Étnico** está compuesto por 13 disposiciones, de las cuales seis están en curso y siete no han comenzado a implementarse.

Se ha creado la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. Sin embargo, no se han establecido mecanismos de diálogo entre esta Instancia y la CSIVI, más allá de las conversaciones que se llevaron a cabo acerca de los indicadores étnicos para el Plan Marco de Implementación. Se ha avanzado menos en el proceso de consulta previa⁸⁴. No se han implementado las disposiciones que miden un mayor acceso a la información, los programas de pedagogía para la paz y las medidas que consideran las necesidades particulares de los pueblos étnicos⁸⁵.

El subtema del **Componente Internacional de Verificación (CIV)** contiene seis disposiciones que han sido implementadas completamente.

El CIV ha sido creado y los Notables hicieron un pronunciamiento el 4 de enero, basado en los insumos entregados por la Secretaría Técnica del CIV, y en el primer informe público del Instituto Kroc. La Misión Política de las Naciones Unidas ha brindado un apoyo significativo para verificar la reincorporación y la implementación de medidas de protección y seguridad⁸⁶, y el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

84 Javier Betancourt, (Enlace Alta Instancia Especial con los Pueblos Étnicos) entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 9 de febrero de 2018.

85 Se hicieron denuncias públicas durante la primera audiencia étnica nacional de la Procuraduría. Luis Fernando Arias, “Balance general” (Intervención, Primera audiencia étnica nacional de la procuraduría, Procuraduría de la Nación, Bogotá, 20 de diciembre de 2017); Víctor Vidal, “Balance general” (Intervención, Primera audiencia étnica nacional de la procuraduría, Procuraduría de la Nación, Bogotá, 20 de diciembre de 2017); También en la Orinoquía exigieron los jóvenes indígenas inclusión y participación en el proceso de paz. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), “Declaración del Primer Encuentro de Jóvenes de la MacroOrinoquía – ONIC”, ONIC, 21 de junio de 2017, <http://www.onic.org.co/comunicados-onic/1911-declaracion-del-primer-encuentro-de-jovenes-de-la-macro-orinoquia-onic>; “Foro Internacional, Territorios, mujeres y paz, Buenaventura” (Acta redactada por el equipo del Instituto Kroc, Buenaventura, 14 de noviembre de 2017).

86 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Carta de fecha 29 de marzo de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General” (S/2017/272, Nueva York, 21 de abril de 2017), https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272_s.pdf

para los Derechos Humanos ha sido parcialmente renovado. Así mismo, se destaca que la Secretaría Técnica del CIV, en junio, publicó un informe especial sobre el enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final⁸⁷.

El **subtema sobre el Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO) y otras medidas para la implementación**, está compuesto por seis disposiciones. De estas, una no ha iniciado implementación, tres cuentan con niveles de implementación mínima, una se encuentra en un nivel de implementación intermedia, y la disposición restante, se ha implementado completamente. El SIIPO fue creado por el Decreto 1829 de 2017 pero aún no es operativo. La implementación de este mecanismo es clave para garantizar el acceso a la información sobre el proceso de implementación y la rendición de cuentas.

Los niveles de implementación completa, reflejan los esfuerzos del Gobierno y la CSIVI en la promoción de fondos de cooperación internacional. Se han creado cuatro fondos: el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea, y el Fondo Colombia Sostenible-BID⁸⁸. Estos cuatro fondos son parte integral del Fondo Colombia en Paz (FCP) el cual funciona como un fondo de fondos y articula la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de las diferentes fuentes. El Gobierno de los EE. UU. y otros países también han proporcionado una financiación significativa⁸⁹. Según datos de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), el apoyo de la cooperación internacional durante 2017 ascendió a más de 660 millones de dólares, el valor más alto registrado por la Agencia desde su creación en 2011⁹⁰. Estos recursos reflejan el fuerte compromiso de la comunidad internacional con el proceso de paz en Colombia.

87 Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), “Primer Informe de la implementación del Enfoque de Género en los Acuerdos de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2), la CSIVI y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto”, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)/ Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), junio 2018, Bogotá. <http://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/item/606-primer-informe-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-en-los-acuerdos-de-paz.html>

88 “Colombia en Paz, un Fondo de Fondos para llegar a los territorios afectados por el conflicto” Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, 14 de febrero del 2017, <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Paginas/20170214-Colombia-en-Paz-un-Fondo-de-Fondos-para-llegar-a-los-territorios-afectados-por-el-conflicto.aspx>

89 Gobierno de Colombia, “Así construimos paz”, abril 2018. https://drive.google.com/file/d/1IAE92uEUh_NBIZoKluFe7b_hVEwm_eco/view

90 APC-Colombia, “Colombia recibió más de 660 millones de dólares de Cooperación Internacional en el 201”, 13 de marzo, 2018. <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/colombia-recibio-mas-de-660-millones-de-dolares-de-cooperacion-internacional-en-el-2017>

Se han logrado avances parciales en la promoción de la participación del sector empresarial en la implementación del Acuerdo⁹¹. A través del Decreto 1650 de 2017 se crearon las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), con el fin de otorgar beneficios tributarios para las empresas que desarrollen proyectos de desarrollo en las mismas⁹². El Gobierno ha dado prioridad a 344 municipios para el régimen especial de tributación y el programa de Obras por Impuestos⁹³. Hasta la fecha han sido debidamente viabilizados y registrados 27 proyectos relacionado con la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía, educación e infraestructura vial en 28 municipios ZOMAC en 14 departamentos.

El subtema sobre **Acompañamiento Internacional en la Implementación** está compuesto por 12 disposiciones que se encuentran implementadas completamente.

Durante la segunda mitad de 2016, todos los actores mencionados en el Acuerdo expresaron su disposición a proporcionar acompañamiento a la implementación, según lo estipulado en el Acuerdo Final. El 6 de abril de 2017, se entregó oficialmente el protocolo para el acompañamiento⁹⁴. Adicionalmente, en todos los grupos se observa niveles de cooperación lo cual amerita la codificación de una implementación plena. Sin embargo, estos esfuerzos no fueron coordinados por la CSIVI: el Acuerdo estipula que los grupos temáticos deben tener un diálogo formal con la CSIVI y preparar conjuntamente un plan de trabajo e informes regulares.

Hasta la fecha, el acompañamiento internacional se ha centrado principalmente en la reforma rural, los programas de sustitución, los diferentes componentes de la SIVJNR, los derechos de las víctimas y el enfoque transversal de género.

El subtema sobre **pedagogía y comunicación del Acuerdo Final** está compuesto por siete disposiciones de las cuales dos no han iniciado implementación, una está en un estado de implementación mínima, una actualmente cuenta con un nivel de implementación intermedia y tres se han implementado completamente.

91 Este mecanismo de obras por impuestos no entró en vigencia sino hasta 2018. “Empresarios podrán pagar impuestos con obras en zonas afectadas por el conflicto”, Presidencia de la República, 22 de Noviembre del 2017, <http://es.presidencia.gov.co/noticia/171122-Empresarios-podran-pagar-impuestos-con-obras-en-zonas-afectadas-por-el-conflicto>;

92 Decreto 1650 del 9 de octubre de 2017. Este decreto define qué zonas son las Zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC).

93 Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, “Incentivos para el sector privado en la construcción de paz”, Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, 26 de mayo de 2017, <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Paginas/direccion-de-inversion-privada-para-el-posconflicto.aspx>

94 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Se presentó protocolo de funcionamiento del componente de acompañamiento internacional del Acuerdo Final de Paz”, Ministerio de Relaciones Exteriores, 7 de abril de 2017, <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presento-protocolo-funcionamiento-componente-acompanamiento-internacional-acuerdo>

Las medidas más avanzadas se refieren al programa de televisión *Mimbre*. Hasta la fecha, 13 programas de una hora y media han sido emitidos en el Canal Institucional, y los 52 capítulos restantes fueron contratados en febrero de 2018. La mitad de los fondos provienen de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y la otra mitad del Fondo Colombia en Paz⁹⁵.

La implementación intermedia se ha logrado con la activación del comité conjunto de comunicaciones desde diciembre de 2016 y los esfuerzos para generar material pedagógico sobre el proceso de la implementación. Se ha logrado un menor progreso en la creación de las 20 emisoras comunitarias de interés público en las zonas más afectadas por el conflicto. En noviembre de 2017 se llegó a un acuerdo sobre la ubicación de tres estaciones, pero hasta la fecha solo se garantizan fondos para dos estaciones.

El subtema relativo a la **refrendación del Acuerdo Final y el inicio de la implementación**, está compuesto por cinco disposiciones las cuales han sido implementadas completamente.

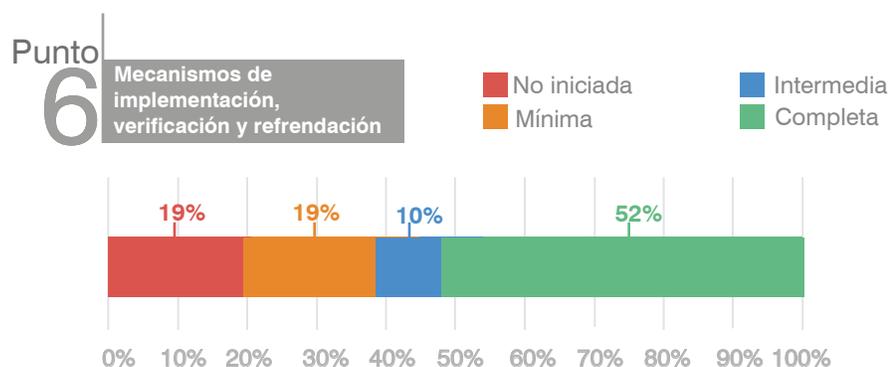
El plebiscito tuvo lugar en octubre de 2016 y el Congreso aprobó el Acuerdo Final a finales de noviembre de 2016. Así mismo, el Acuerdo ha sido firmado como un Acuerdo Especial del Artículo 3 Común de las Convenciones de Ginebra⁹⁶, y el Estado colombiano ha hecho una declaración unilateral ante las Naciones Unidas comunicando el Acuerdo Final y solicitando la incorporación del mismo a un documento del Consejo de Seguridad de la ONU.

Evaluación del Punto 6

Una de las distinciones del Acuerdo es su amplio conjunto de mecanismos para la verificación y monitoreo del mismo. El Acuerdo Final tiene las disposiciones de seguimiento y acompañamiento más amplias y completas en comparación con otros acuerdos de paz. Como indican los números, el punto seis tiene el nivel más alto de implementación frente a los demás puntos en el Acuerdo.

95 Jorge Enrique Rodríguez (enlace de las FARC al comité conjunto de comunicaciones y el comité editorial de *Mimbre*), entrevistado por el equipo del Instituto Kroc, 22 de marzo, 2018.

96 "Gobierno entregó ejemplar de Acuerdo de Paz a Suiza, depositario de Convenios de Ginebra", *El Mundo*, 27 de septiembre de 2016, http://www.elmundo.com/portal/noticias/nacional/gobierno_entrego_ejemplar_de_acuerdo_de_paz_a_suiza_depositario_de_convenios_ginebra.php#.Wz-m-9JKibi



Casi la mitad de las 84 disposiciones del punto seis están completamente implementadas (52%). Casi un tercio está en progreso, y solo el 19% no ha iniciado implementación.

Esta tasa alta de implementación es una señal positiva para la sostenibilidad del proceso de paz. Muchos de los pasos normativos y legislativos necesarios para implementar el Acuerdo han sido adoptados, sin embargo, aún hay retrasos en algunas medidas y la financiación de algunos mecanismos aún es incierta.

Adicionalmente, el análisis comparado indica que el uso de mecanismos de verificación aumenta la tasa general de implementación en un 28%⁹⁷. La CSIVI está funcionando, pero como se señaló, su membresía ha cambiado recientemente y podría beneficiarse adaptándose a nuevas realidades políticas. Los espacios conjuntos de alto nivel juegan un papel crucial en la arquitectura del proceso de paz, proporcionando una plataforma donde los representantes de las FARC y el Gobierno pueden trabajar juntos para asegurar la implementación y resolver sus diferencias. Esta función de resolución pacífica de disputas es central para el proceso de implementación en general.

La experiencia comparada muestra que los organismos de resolución y verificación de disputas más exitosos son aquellos que tienen un acompañamiento de terceros. Particularmente exitosos son aquellos que están presididos por terceros actores. Un tercero puede ayudar a convocar reuniones y establecer la agenda, y en algunos entornos puede ayudar a desentrañar los bloqueos burocráticos y políticos. A menudo, el actor externo es la ONU, pero no siempre. En el caso de Colombia, la función de un tercero podría ser realizada por otra agencia internacional o país garante. Adoptar este enfoque puede ser una opción para que el Gobierno entrante y las FARC fortalezcan este mecanismo vital para avanzar en la implementación del Acuerdo Final.

97 Joshi, Madhav, Sung Yong Lee y Roger Mac Ginty. "Built-in Safeguards and the Implementation of Civil War Peace Accords." *International Interactions* 43, no. 6 (2017): 994-1018

Conclusión

Los procesos de paz son complejos y polémicos, a menudo continúan durante años con avances y retrocesos, triunfos y desilusiones. En este proceso a veces es difícil orientarse, saber si el tren está en el camino correcto o si está a punto de salirse de los rieles. Es difícil determinar, como hemos dicho, si el vaso está medio lleno o medio vacío.

Los datos cuantitativos, la evaluación en profundidad y el análisis comparativo pueden ayudar a navegar el terreno denso del proceso de implementación y, con suerte, proporcionar un estándar objetivo para evaluar dónde se encuentra el proceso en este momento crítico en Colombia.

En general, el proceso avanza de manera constante, con más de la mitad de las disposiciones del Acuerdo en progreso, y el 21% completado. Comparado con los otros 34 acuerdos en la Matriz de los Acuerdos de Paz a los 18 meses, el proceso de implementación en Colombia lleva un ritmo promedio de implementación.

Esto no significa que el éxito esté garantizado o que el riesgo de retornar al conflicto armado haya desaparecido. Por el contrario, como lo indica nuestro informe, existen muchos problemas e incertidumbres en el proceso de implementación, algunos de los cuales representan un riesgo para la sostenibilidad de la paz. En el presente, la falta de garantías de seguridad y las demoras en el proceso de reincorporación son particularmente preocupantes. A largo plazo, el avance lento en la implementación de la reforma rural integral y la sustitución de cultivos, podría socavar el logro de una paz estable y duradera.

A medida que el proceso se desarrolla en los próximos meses, la implementación se debe enfocar cada vez más en la transformación institucional y estructural, especialmente en los territorios, con una mayor inclusión social, participación ciudadana, respeto por los derechos humanos y mecanismos de rendición de cuentas para el Gobierno. El nuevo Gobierno debe seguir trabajando para lograr estos objetivos a fin de garantizar una paz y un desarrollo sostenible y crear una sociedad más democrática y equitativa en Colombia.

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

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

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

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