

# Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial



**KROC INSTITUTE**  
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES



UNIVERSITY OF  
NOTRE DAME

KEOUGH SCHOOL OF GLOBAL AFFAIRS

# Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Iniciativa Barómetro de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM) y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea

# Mensajes clave

1. Punto crucial de transformación: tiempos, espacios y naturaleza
2. Participación activa y efectiva de la sociedad civil, para incrementar la legitimidad y confianza
3. Dinamización: enfoque territorial, étnico y de género
4. Plan Marco de Implementación (PMI): priorización y actualización
5. La integralidad del Acuerdo es clave para su implementación exitosa

# Hallazgos comparativos internacionales

1. El riesgo de aparición de grupos armados disidentes disminuye con una implementación robusta y aumenta cuando la implementación es débil.
2. El Acuerdo de Paz colombiano es el más comprensivo de todos los analizados por PAM y se enfoca en los programas de reforma social, que requieren más tiempo para implementarse que los programas relacionados con medidas de seguridad.
3. El apoyo público a los acuerdos tiende a incrementar cuando existe la percepción de que la implementación progresa y se consolida la paz.

The image features a scenic landscape with mountains and a forest. The top half shows a blue sky with white clouds and a range of mountains in the distance. The bottom half shows a lush green forest with rolling hills. A dark blue horizontal band is overlaid across the middle of the image, containing the text 'Análisis cuantitativo' in white.

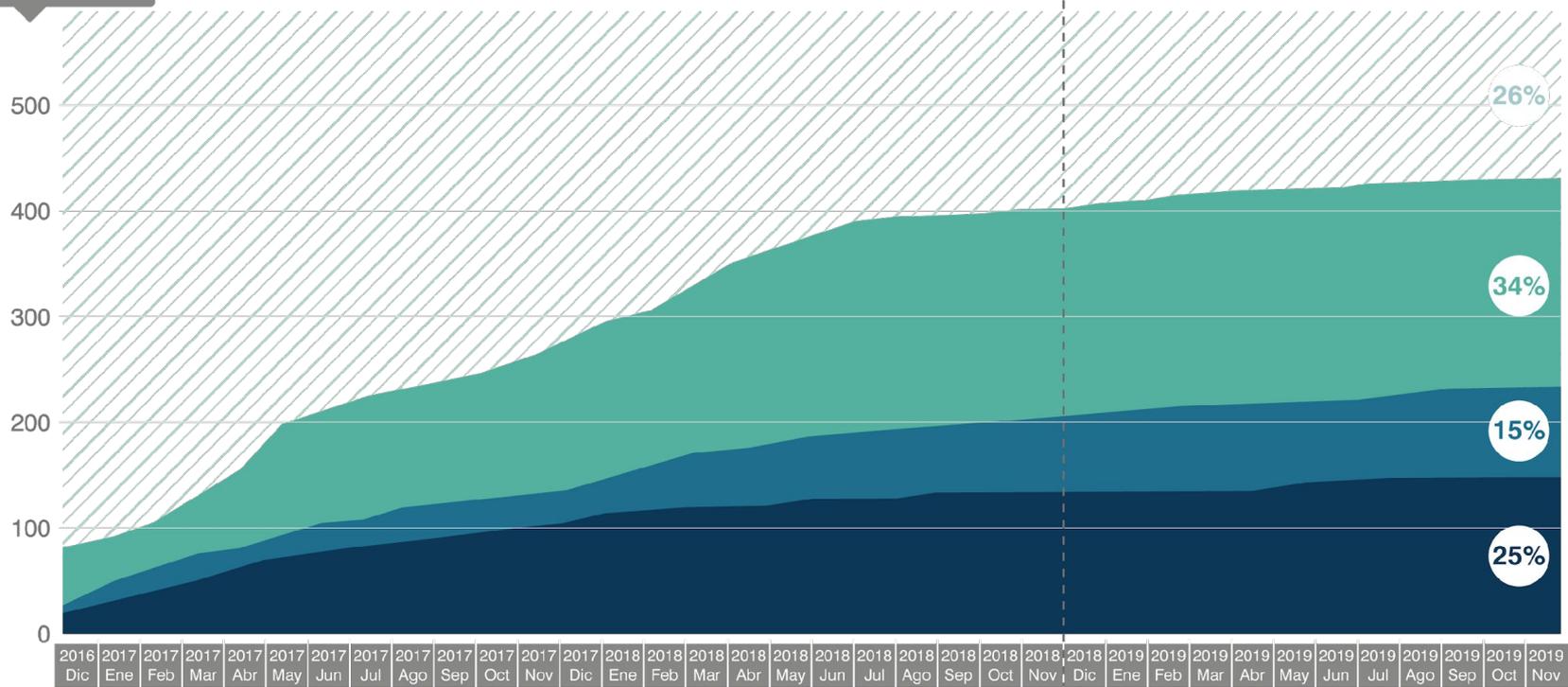
# **Análisis cuantitativo**

# Gráfico 1

## Niveles mensuales de implementación de todas las disposiciones del Acuerdo Final de Colombia

■ No iniciado ■ Mínimo ■ Intermedio ■ Completo

DISPOSICIONES

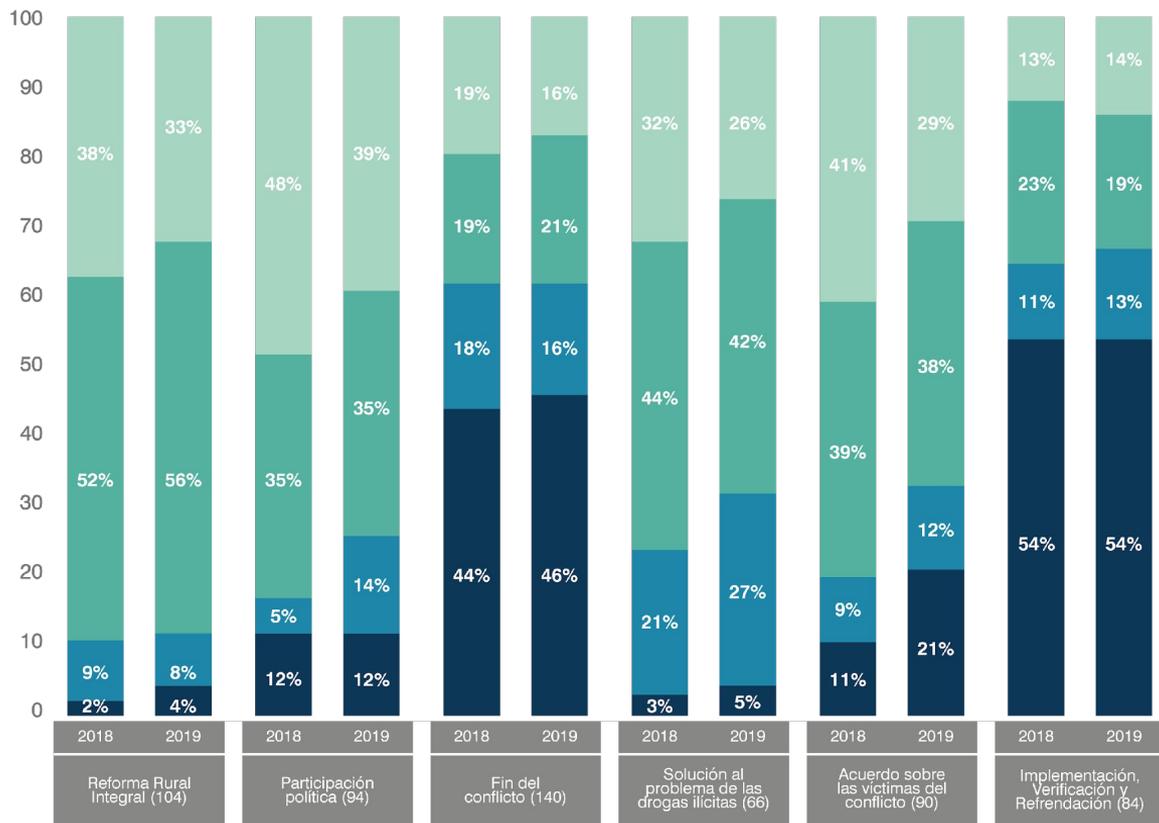


# Gráfico 2

## Estado de la implementación por punto del Acuerdo Final de Colombia: noviembre del 2018 vs. noviembre del 2019

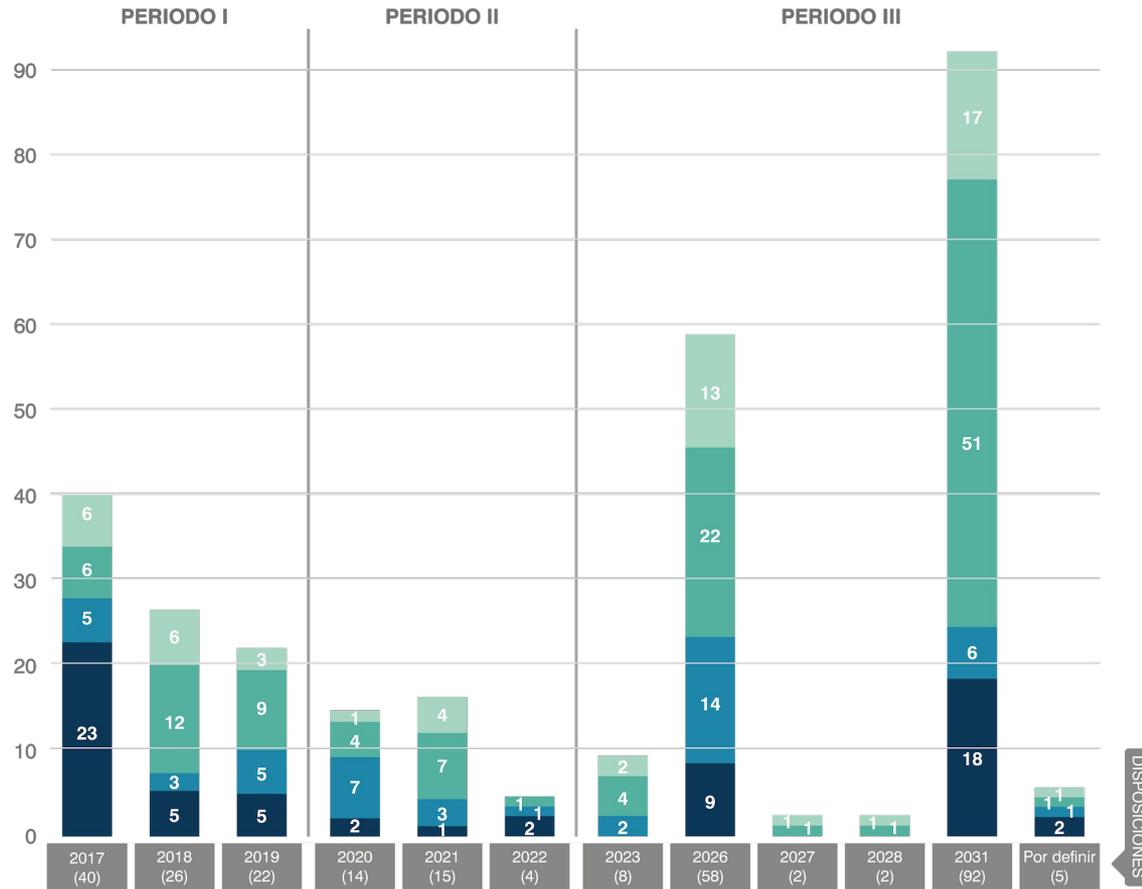


PORCENTAJE



# Gráfico 3 Estado de implementación de las disposiciones según año de finalización en el PMI, noviembre del 2019

■ No iniciado  
■ Mínimo  
■ Intermedio  
■ Completo



DISPOSICIONES

# Enfoques transversales: territorial

Paso de la creación de la arquitectura institucional a la implementación con impacto territorial.

Principales avances:

- Despliegue de entidades a nivel territorial.
- Socialización de planes de acción.
- Avances en pequeñas obras de infraestructura en algunas regiones.

Oportunidades de mejora:

- Fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación activa e incidente.

# Enfoques transversales: étnico y género

Se registran avances, pero existe una brecha constante entre la implementación general y la implementación de los compromisos con enfoque étnico y de género.

Principales avances:

- Funcionamiento y participación en la Instancia Especial de Mujeres e Instancia de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE).
- Elaboración de planes para los indicadores del capítulo de género en el PMI.
- Articulación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación, y No Repetición (SIVJRNR) con comunidades indígenas.

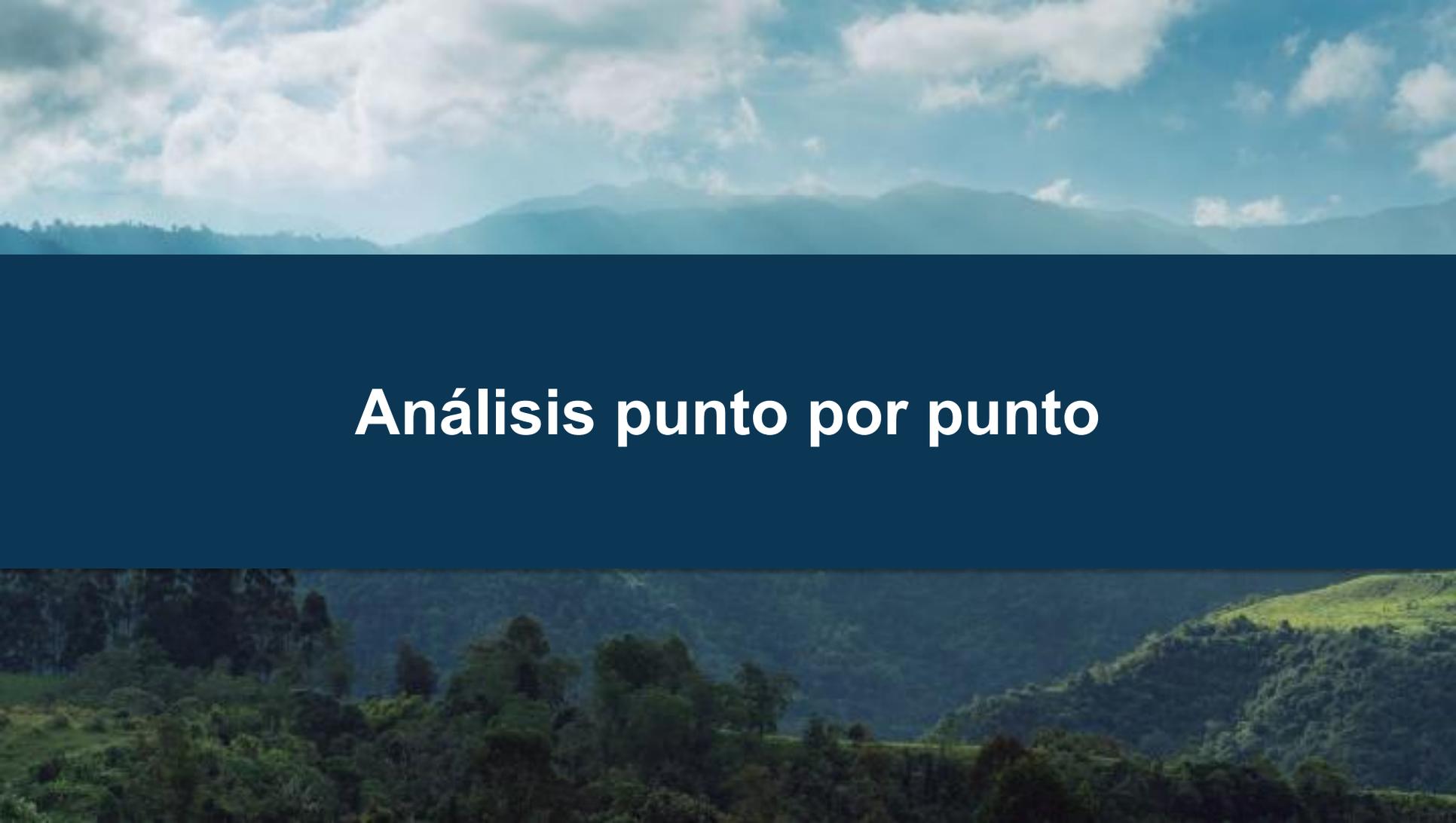
Principales retos:

- Incremento de los niveles de violencia y amenaza hacia las mujeres y líderes étnicos.
- Baja inclusión del enfoque étnico en las normas, planes y programas.

# Enfoques transversales: étnico y género

## Oportunidades de mejora:

- Abrir y mantener espacios de participación de las mujeres, la población LGBT y los pueblos étnicos con el Gobierno Nacional y las entidades responsables de la implementación.
- Priorizar los compromisos que incluyen acciones afirmativas de género relacionados con la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito.
- Diseñar programas de protección que se ajusten a las necesidades específicas de las mujeres y las comunidades étnicas en su diversidad.

A scenic landscape featuring a range of mountains in the background under a blue sky with white clouds. In the foreground, there is a lush green valley with dense forest and rolling hills. A dark blue horizontal band is overlaid across the middle of the image, containing the text.

# Análisis punto por punto

# Punto 1: Reforma Rural Integral

Catastro multipropósito y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): prioridades de implementación durante este periodo para el Gobierno

Principales avances:

- Inclusión de PDET en Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la creación del instrumento de la Hoja de Ruta
- Inclusión del Catastro como servicio público PND con metas precisas
- Un millón de hectáreas en el Fondo de Tierras.

Principales retos:

- Demora en la promulgación de los 16 Planes Nacionales de la reforma rural
- No se ha iniciado la adjudicación de hectáreas del Fondo de Tierras.

# Punto 1: Reforma Rural Integral

Oportunidades de mejora:

- Asegurar la coordinación para la implementación del Catastro (IGAC-ANT – Superintendencia de notariado y registro)
- Garantizar la inclusión y participación efectiva de las organizaciones sociales durante la implementación de la hoja de ruta de los PDET
- Asegurar la sostenibilidad financiera de los PDET y priorizar la implementación de iniciativas que beneficien a grupos marginados y reduzcan las brechas existentes.

## Punto 2: Participación Política

Se avanzó en compromisos técnicos, pero no en aquellos que buscan la transformación estructural para la participación política y la democracia.

Principales avances:

- Avances en procesos técnicos: campañas de participación electoral, elaboración del PND, convocatoria para adjudicar emisoras comunitarias
- Instalación de los Consejos Territoriales de Paz como instancia para promover la participación

Principales retos:

- No se aprobaron leyes clave para la reforma democrática
- Poco avance en las medidas enfocadas a la protesta y movilización

## Punto 2: Participación Política

Oportunidades de mejora:

- Presentar y aprobar las reformas legislativas y constitucionales pendientes
- Fortalecer técnica y financieramente los Consejos Territoriales de Paz y promover su articulación con el Consejo Nacional de Paz Reconciliación y Convivencia

## Punto 3: Fin del conflicto

La reincorporación avanzó gracias al compromiso de los excombatientes, el Gobierno y la comunidad internacional, pero se encuentra en riesgo por la violencia contra la población en proceso de reincorporación.

Eventos más relevantes:

- Se avanzó en la aprobación de proyectos colectivos e individuales
- Aprobación e implementación de la ruta de reincorporación
- Se dio continuidad a los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y se avanzó en la adquisición de predios

Principales retos:

- La seguridad continúa siendo la principal amenaza al proceso: con 77 homicidios, 2019 fue el año más mortal para los excombatientes
- Acceso a tierras para proyectos productivos

## Punto 3: Fin del conflicto

Oportunidades de mejora:

- Fortalecer el programa especial de protección a excombatientes e incluir medidas con enfoque de étnico y de género
- Acelerar la aprobación de proyectos productivos, colectivos e individuales para alcanzar a toda la población excombatiente
- Asegurar el cumplimiento y la sostenibilidad de la ruta de reincorporación

# Garantías de seguridad

Las garantías de seguridad se han implementado de manera fragmentada, desarticulada y con baja participación.

Principales avances:

- El desarrollo de metodologías especiales por parte de la Unidad Especial de Investigación y del Cuerpo Élite ha mejorado los avances investigativos en casos de asesinatos de líderes sociales y excombatientes.

Principales retos:

- Agravamiento de las condiciones de seguridad para líderes y defensores de derechos humanos en varias regiones.
- Funcionamiento fragmentado del Sefuridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

# Garantías de seguridad

## Oportunidades de mejora:

- Implementación del SISEP de manera integral – Activación de la Alta Instancia
- Fortalecimiento de la Unidad Especial de Investigación el Cuerpo Élite y ampliación del mandato de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) a otras áreas de reincorporación grupal
- Aprobar la política de desmantelamiento de organizaciones criminales de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)

# Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

El avance intermitente de los principales programas y la baja participación han afectado la confianza de la sociedad civil.

Eventos más relevantes:

- A pesar de las dificultades, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) se mantuvo.
- Incremento de asistencia técnica y proyectos de seguridad alimentaria

Principales retos:

- Demoras en la operación del PNIS, enfrentamientos con los beneficiarios y falta de diálogo de calidad, han incrementado la desconfianza de las comunidades hacia el Gobierno.
- La metodología de trabajo de entidades responsables de reformas es muy limitada en materia de participación.

## Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

Oportunidades de mejora:

- Asegurar la participación efectiva de la sociedad civil en las instancias definidas en el PNIS (consejo permanente, junta de direccionamiento estratégico)
- Crear mecanismos de participación para la reforma de la política de drogas
- Definir ruta PNIS para campesinos en Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) y para grupos étnicos

# Punto 5: Víctimas

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) ha logrado avanzar gracias a su independencia y al compromiso y aportes de la comunidad internacional.

Principales avances:

- Gracias a sus procesos participativos y protocolos especiales, que incluyen los enfoques de género y étnico, el SIVJRNR ha logrado construir confianza entre las víctimas y sus organizaciones.

Principales retos:

- Falta de coordinación a nivel territorial entre el SIVJRNR y Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)
- Falta de priorización de los procesos de reparación colectiva
- Durante este periodo no se logró una reforma estructural a la Ley de Víctimas

# Punto 5: Víctimas

Oportunidades de mejora:

- Fortalecer la buena práctica de los mecanismos de participación dentro del SIVJRNR
- Presentar proyecto de ley para la reforma a la Ley de Víctimas

# Punto 6: Mecanismos de Implementación, Verificación y Refrendación

Se mantuvieron las instancias y el acompañamiento internacional, pero hubo poco avance en las prioridades de implementación normativa.

Principales avances:

- Prórroga de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) hasta el 2021
- Dinamización de la Instancia de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IANPE)
- Apoyo financiero de la comunidad internacional a través de diversos fondos
- Participación del sector privado con 290 mil millones de pesos en obras por impuestos

Principales retos:

- Poco avance en prioridades de implementación normativa

## Punto 6: Mecanismos de Implementación, Verificación y Refrendación

Oportunidades de mejora:

- Priorizar la implementación normativa de los puntos 1, 2 y 4
- Revisión y actualización del PMI al interior de la CSIVI
- Avanzar con la implementación de las comisiones territoriales de CSIVI
- Avanzar en el análisis de las fuentes de financiación del Acuerdo

# Oportunidades para fortalecer la implementación

- Progresar en la aprobación de leyes y la expedición de decretos para dinamizar el Punto 2.
- Priorizar la implementación de los compromisos con enfoque étnico y de género de los puntos 1 y 4.
- Fortalecer técnica y financieramente los Consejos Territoriales de Paz y su articulación con el consejo Nacional.
- Completar el PNIS como parte una política integral antidrogas. (Parques Naturales)
- Fortalecer las capacidades de la UEI, el Cuerpo Élite y UNIPEP.

# peaceaccords.nd.edu

