

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

Diciembre 2018 a noviembre 2019



KROC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES

CON EL APOYO DE:



UNIÓN EUROPEA



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

Equipo del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, en inglés), Universidad de Notre Dame:

Directora:

Josefina Echavarría Alvarez

Director saliente:

David Cortright

Representante en Colombia:

Gerard Martin

Director Asociado y Profesor Asociado de Investigación:

Madhav Joshi

Profesor Asociado de Investigación:

Jason Quinn

Directora Asociada de Operaciones:

Laurel Stone

Coordinadora de Programa:

Caitlyn Paulsen

Investigadores Asociados:

Elise Ditta

Juanita Esguerra Rezk

Patrick McQuestion

Equipo Iniciativa Barómetro en Colombia:

Gerente:

Ángela Ramírez

Equipo de Coordinación:

Carolina Hidalgo García

Daniel Alejandro Cano Insuasty

Kyle Johnson

Lucas Peña Lopera

María Olga Martínez

Alejandra Olmos Molares

Especialistas del Equipo Móvil:

Ana María Rodríguez Contreras

Luis Felipe Botero Atehortúa

Natalia Restrepo Ortiz

Rebecca Gindele

Asistentes de investigación del Equipo Móvil:

Enrique Gutiérrez Pulido

Brenda Forero Linares

Jaime Márquez Díaz

Lina María Jaramillo Rojas

María Camila Carvajal Oquendo

Miyerlandy Cabanzo Valencia

Enlaces Territoriales:

Claudia Angélica Beltrán Barrera

Ivonne Maritza Zúñiga García

Jesús Elías Córdoba Valencia

José Luis Clavijo Trujillo

Juan Diego Gómez Arias

Leslie Paz Jaramillo

Nhora Liliana Narváez

Coordinación y edición del informe:

Juanita Esguerra Rezk

Kyle Johnson

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. "Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial" (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).

**Mandato del Instituto
Kroc otorgado por
las partes firmantes
del Acuerdo Final
para la Terminación
del Conflicto y la
Construcción de
una Paz Estable y
Duradera:**

“6.3.2. Composición del mecanismo de verificación y funciones

(...)

Apoyo técnico: estará a cargo del Instituto Kroc, con sujeción a los criterios y líneas de acción que defina la comisión de seguimiento, que desarrollará entre otras, las siguientes actividades:

- a. Diseñará la metodología para identificar los avances de los acuerdos.
- b. Aportará las buenas prácticas y experiencias para un seguimiento efectivo a la implementación de los acuerdos.
- c. Brindará el soporte técnico de seguimiento, verificación y acompañamiento a la implementación de los acuerdos.
- d. Construirá con rigor metodológico un modelo de evaluación y seguimiento que permita medir el cumplimiento de los acuerdos, lo suficientemente preciso y que permita en tiempo real, la toma de decisiones y los ajustes, todo ello en el marco de una lógica de mejoramiento continuo de las capacidades de ejecución en la construcción de la paz.
- e. Su esfuerzo de trabajo técnico podrá ser complementado con las buenas prácticas y experiencias de otras instituciones e institutos que sean convenidos por el componente internacional de verificación y aprobados por la CSIVI.
- f. Los informes, matrices y productos generados por el Instituto Kroc, tendrán como destinatario el Componente Internacional de Verificación y la CSIVI, de conformidad con los criterios de confidencialidad que allí se establezcan.
- g. Las actividades de acompañamiento internacional y los informes de los componentes temáticos serán tenidos en cuenta como un insumo para asegurar el seguimiento objetivo al cumplimiento de la implementación de los acuerdos.”

Tabla de contenidos

Acrónimos y abreviaturas	7
Prólogo	9
Resumen ejecutivo	11
Introducción	16
Metodología	18
La implementación del Acuerdo Final de Colombia en su tercer año: una perspectiva comparada	21
Análisis cuantitativo y temporal de la implementación del Acuerdo Final	26
Integralidad en la implementación: enfoques territorial, étnico y de género	36
PUNTO 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	45
PUNTO 2. Participación Política	51
PUNTO 3. Fin del Conflicto	56
PUNTO 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	65
PUNTO 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	71
PUNTO 6. Implementación, Verificación y Refrendación	78
Oportunidades generales para fortalecer la implementación	83
Notas al final	84

Acrónimos y abreviaturas

ANT	Agencia Nacional de Tierras	FDD	Fuerza para la Defensa de la Democracia (en inglés, Forces for the Defense of Democracy)
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	FNL	Fuerzas Nacionales de Liberación (en francés, Forces Nationales de Libération)
ART	Agencia de Renovación del Territorio	IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos
CAT	Consejos Asesores Territoriales	IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	Instituto Kroc	Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	JAC	Juntas de Acción Comunal
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas	JEI	Jurisdicción Especial Indígena
CIV	Componente Internacional de Verificación	JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
CNE	Consejo Nacional Electoral	LGBT	Lesbiana, Gay, Bisexual y Transgénero
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	MAP	Minas Antipersonal
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica	MEE	Misión Electoral Especial
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación	MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
CPA	Acuerdos Comprensivos de Paz (en inglés, Comprehensive Peace Agreements)	MPTF	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (en inglés, United Nations Post-Conflict Multi-Partner Trust Fund for Colombia)
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final	MOE	Misión de Observación Electoral
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública	OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
DNP	Departamento Nacional de Planeación	ONG	Organización No Gubernamental
Ecomun	Economías Sociales del Común	ONU	Organización de las Naciones Unidas
ESMAD	Escuadrón Móvil Antidisturbios	PAM	Matriz de Acuerdos de Paz (en inglés, Peace Accords Matrix)
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
Fuerza Alternativa	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común		
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo		

PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	SSR	Reforma del Sector de Seguridad (en inglés, Security Sector Reform)
PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo	UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva	UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (en portugués, União Nacional para a Independência Total de Angola)
PMI	Plan Marco de Implementación	UBPD	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
PND	Plan Nacional de Desarrollo	UEI	Unidad Especial de Investigación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	URIEL	Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas (en inglés, <i>Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem</i>)
PRIO	Instituto de Investigación de la Paz de Oslo (en inglés, Peace Research Institute Oslo)	UNPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
RRI	Reforma Rural Integral	UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en inglés, United Nations Office on Drug and Crime)
RUF	Frente Revolucionario Unido (en inglés, Revolutionary United Front)	UNP	Unidad Nacional de Protección
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia		
SAT	Sistema de Alertas Tempranas		
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política		
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto		
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición		
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas		

Prólogo

Para la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM) y la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz es un gran placer presentar el cuarto informe comprensivo del estado de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Siguiendo su mandato, el Instituto Kroc ha presentado una serie de informes generales periódicos, así como dos informes específicos sobre la implementación de las medidas con enfoque de género.

Gracias a esta experiencia acumulada y atendiendo a las recomendaciones y evaluaciones de nuestros interlocutores, hemos incluido una serie de innovaciones en el presente informe sobre el estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Entre ellas se encuentran análisis temporales sobre compromisos de corto, mediano y largo plazo al compás de las metodologías de PAM y del Plan Marco de Implementación (PMI) así como hallazgos basados en la comparación de experiencias de implementación y de reconstrucción tras la firma de acuerdos en otros contextos internacionales. Esperamos que estas y las demás modificaciones, que se detallan en la introducción, ofrezcan una mirada más profunda de la metodología y más fina de la implementación.

Asimismo, es deber mencionar la crisis de salud que envuelve y atraviesa la edición final del presente informe, afectando la implementación y también el seguimiento de la misma. La pandemia COVID-19 ha sido devastadora para la salud de muchos y ha traído consigo medidas de aislamiento social alrededor del mundo. El llamado del Secretario General de la Naciones Unidas (ONU), António Guterres, para un “alto al fuego global e inmediato en todos los rincones del mundo”¹, muestra la importancia de la terminación de las guerras y la construcción de paz para la prevención de COVID-19².

La pandemia y sus efectos afectan de manera diferencial y más aguda a poblaciones históricamente marginadas, comunidades hacinadas, desplazadas, con servicios de salud limitados, víctimas de violencias físicas y estructurales – como la doméstica³ -, y las garantías de seguridad para los y las defensoras de derechos humanos. La brecha digital se agranda y poblaciones con acceso restringido al mercado laboral y a la educación se ven severamente afectadas y en desventaja frente a otros grupos con mayores recursos de inversión y ahorro.

La economía informal y sectores antes productivos como el turismo sufren de manera desproporcionada. Los recursos públicos se enfilan a atender estas emergencias.

En medio de esta situación, hacemos un llamado a comprender cómo las reformas económicas y sociales que el Acuerdo prevé, con enfoque territorial y lentes transversales étnico y de género, se hacen más urgentes que nunca para hacer frente a las desigualdades que se ensanchan y para construir una sociedad más incluyente.

Mientras algunas actividades de construcción de paz presenciales se han hecho imposibles con las restricciones de distanciamiento social y la prohibición de desplazamientos, otras se han trasladado a espacios y encuentros virtuales. Los constructores de paz innovan y se esfuerzan por continuar diálogos y deliberaciones⁴.

En este sentido, el Instituto Kroc ajusta su metodología de seguimiento a la implementación a este mundo virtual, por medio de la adaptación tecnológica y la actualización de planes de trabajo para tomarle el pulso a la implementación por los medios en los que se desarrolla.

Agradecemos sinceramente a los equipos de trabajo en los territorios de Colombia, en Bogotá y en South Bend, quienes están multiplicando sus esfuerzos para continuar con sus labores de análisis y monitoreo. Nuestros socios estratégicos y las agencias de financiación también han demostrado su disposición para apoyar estos esfuerzos extraordinarios, de manera tal que nuestro compromiso de impulsar la implementación permanezca sólido.

Este nuevo informe ofrece una perspectiva independiente sobre el estado actual de la implementación, que nos permite observar y comprender los retos para enfrentarlos. También identifica medidas para avanzar con mayor celeridad y profundidad en una implementación efectiva e integral del Acuerdo Final de Paz.

Resumen ejecutivo

Tres años después de la firma del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC-EP, el proceso de implementación se encuentra en un punto crucial de transformación: el conflicto armado con la antigua guerrilla ha terminado y la nueva institucionalidad prevista para ejecutar las medidas del Acuerdo está en funcionamiento. El proceso está entrando en una nueva fase territorial en la que se debe construir sobre los logros anteriores y transformar las zonas más afectadas por la violencia; un gran reto necesario para la construcción de una paz estable y duradera. Las prioridades hacia el futuro incluyen reducir las brechas socioeconómicas entre el campo y la ciudad, asegurar la reincorporación a largo plazo de los y las excombatientes, garantizar los derechos de las víctimas y avanzar en las medidas transversales de los enfoques étnico y de género.

En los primeros dos años, el proceso se enfocó en compromisos de corto plazo, como el cese al fuego definitivo, la dejación de armas, la preparación de la arquitectura institucional de la paz y la creación de planes y programas contemplados en el Acuerdo. Entre diciembre del 2018 y noviembre del 2019 el avance general de la implementación fue del 6%, lo cual es menor que en años anteriores. Para entender este resultado, es importante examinar los contenidos y los tiempos de las disposiciones. Con los compromisos de corto plazo finalizados en su mayoría, en el 2019 la dinámica de la implementación transitó hacia disposiciones de mediano y largo plazo que se enfocan especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado. Esta nueva fase requiere de mayor coordinación interinstitucional y un intenso despliegue a nivel local. Por ello, necesita más tiempo para completarse.

El Plan Marco de Implementación (PMI) brinda información para entender mejor la temporalidad de las disposiciones a las que el Instituto Kroc hace seguimiento. La fecha de finalización asignada a cada indicador permite categorizarlas en compromisos de corto (2017-2019), mediano (2020-2022) y largo plazo (2023-2031)⁵. El análisis del PMI muestra que se presentaron avances durante el tercer año de implementación, incluso de aquellos indicadores cuyo cumplimiento está programado para el mediano y largo plazo.

Este análisis también identifica los compromisos que se finalizaron durante el primer período (2017-2019), además de otros incompletos que son necesarios para propiciar el cumplimiento de los indicadores en el futuro. Para el segundo período (2020-2022), el

análisis del PMI muestra que es probable que se complete la mitad de los compromisos a tiempo, mientras que para la otra mitad existe el riesgo de que su finalización no sea viable en el tiempo previsto, a menos de que se acelere el ritmo de implementación actual. En el tercer periodo (2023-2031), se identifican varias iniciativas de largo plazo que se deben implementar con suficiente antelación y a un ritmo apropiado para asegurar que cumplan con su meta.

El informe presenta un análisis cuantitativo que muestra que al final del tercer año de implementación, según la metodología utilizada por la Iniciativa Barómetro, el 25% de las disposiciones se ha implementado completamente. Un 15% tiene un nivel de avance intermedio, es decir, está en camino a ser completado en el tiempo establecido. Otro 36% de los compromisos está en estado mínimo, lo cual significa que simplemente iniciaron. El 24% restante del Acuerdo necesita empezar a ser ejecutado.

Luego, el informe presenta análisis cualitativos para los enfoques transversales y cada uno de los seis puntos del Acuerdo, enmarcados por el enfoque territorial. Este último es una de las apuestas del Acuerdo Final para transformar las condiciones que generaron y alimentaron el conflicto armado, especialmente la falta de legitimidad del Estado. La participación activa y efectiva de la sociedad civil y de las comunidades afectadas por la violencia en la implementación del Acuerdo es necesaria para incrementar la confianza pública en el proceso.

La integralidad del Acuerdo, incluyendo los enfoques transversales, es fundamental para garantizar una implementación de calidad y construir una paz sostenible. El ritmo de implementación de las disposiciones relacionadas con los enfoques étnico y de género continuó siendo más lento que el del Acuerdo Final en general. Esto se explica parcialmente por la falta de la incorporación de estos enfoques en normas, planes y programas creados por éste. Por su parte, las disposiciones de género son en su mayoría de mediano y largo plazo. Esto resalta la importancia de acelerar su implementación para avanzar en las reformas estructurales para la paz, como lo señaló el Instituto Kroc en el segundo informe de género al final del 2019⁶.

Análisis por punto

En el **Punto 1** del Acuerdo “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se evidencian avances iniciales en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el catastro, ambos incluidos directamente en el Plan Nacional de Desarrollo. En el proceso de los PDET, el Gobierno finalizó los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) - incluyendo el del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico en el

departamento del Chocó - y creó la Hoja de Ruta para su implementación. El gran reto hacia el futuro es que las iniciativas sean implementadas de manera incluyente y participativa para seguir construyendo confianza entre el Estado y las comunidades. En cuanto al catastro, el Gobierno nacional obtuvo un préstamo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para iniciar su ejecución. Esto permitirá fortalecer significativamente la capacidad financiera y política del Estado a nivel local al aumentar la recaudación de impuestos y liderar mejores procesos de planeación. El resto del Punto 1 - especialmente las disposiciones relacionadas con los Planes Nacionales para mejorar la provisión de servicios en el campo - ha presentado pocos avances durante el último año.

La implementación del **Punto 2** “Participación Política” representa una oportunidad histórica para construir una democracia más incluyente en Colombia. La participación activa y efectiva de quienes han sido afectados por el conflicto armado y de la sociedad civil refuerza la legitimidad del Estado y fortalece la construcción de paz. Sin embargo, aquellos compromisos que buscan promover la apertura democrática avanzaron poco. Entre ellos se destacan las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la reforma política y ajustes normativos para garantizar la movilización y la protesta pacífica. Por su parte, los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia pueden mejorar la implementación territorial del Acuerdo al promover la inclusión a nivel local. Los avances durante el periodo de estudio están relacionados con la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), campañas para promover la participación en las elecciones locales del 2019 y espacios en medios de comunicación para incluir las voces de organizaciones sociales, mujeres y comunidades étnicas.

En el **Punto 3** “Fin del Conflicto” se presentaron claros avances en el tema de la reincorporación socioeconómica gracias al compromiso de los y las excombatientes, el Gobierno y la comunidad internacional. Este proceso inició su transición hacia el largo plazo, pues parte de los apoyos inmediatos que se ofrecen a las personas tan pronto dejan las armas, como las rentas básicas mensuales, terminaron en diciembre del 2019. El Gobierno y la Fuerza Alternativa aprobaron una cantidad importante de proyectos productivos desde el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). Sin embargo, al final del periodo de estudio, éstos solamente incluían a 3.159 ex integrantes de las FARC-EP, o cerca de 24% de esta población. Adicionalmente se avanzó poco en encontrar soluciones permanentes para los espacios de reincorporación cuyos contratos de arrendamiento se vencieron en agosto del 2019. Esto resalta la importancia del acceso a tierras y la sostenibilidad de las iniciativas y proyectos productivos.

Lamentablemente, el año 2019 fue el más mortal para los y las excombatientes de la extinta guerrilla, con 77 asesinatos, lo que en términos de tasa de homicidios es casi 23 veces más alta que la nacional⁷. Los asesinatos de líderes, lideresas y excombatientes generaron efectos

devastadores en la implementación del Acuerdo Final y la percepción de la misma. La Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional han progresado en los procesos de esclarecer estos homicidios. Sin embargo, los mecanismos de seguridad y protección en los Puntos 2 y 3 se implementaron de manera fragmentada. Éstos incluyen el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Por último, la falta de participación efectiva de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) minó la confianza en su capacidad de avanzar. Impulsar el funcionamiento de la Alta Instancia del SISEP, como el espacio de articulación de este sistema, mejoraría las políticas de protección a través del diálogo entre los actores más importantes.

El **Punto 4** “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” fue una fuente de controversias durante el tercer año de implementación. El Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) presentó atrasos durante la primera mitad del periodo de estudio. Aunque después de abril del 2019 se lograron algunos avances en cuanto a proyectos de seguridad alimentaria, por ejemplo, no fueron suficientes para reconstruir la confianza perdida por los retrasos. Sin embargo, existen espacios de diálogo en el Programa - como los Consejos Asesores Territoriales (CAT) - que pueden aprovecharse para encontrar soluciones y otorgarle legitimidad. Lamentablemente, los asesinatos de participantes, líderes y lideresas del PNIS continuaron, lo cual generó un fuerte miedo en ellos y en sus comunidades. Este punto también plantea reformas generales a la política antidrogas con la participación de la sociedad civil, la cual fue limitada en el último año. Existe la oportunidad para incluirla en la planeación de reuniones a nivel regional sobre el tema que aún no se han realizado.

El **Punto 5** “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto” registró los mayores avances durante el periodo de estudio. Esto se debe principalmente a que las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) ya se encuentran operando. El apoyo de la comunidad internacional fue esencial para su funcionamiento. Éstas también avanzaron en su despliegue territorial y lideraron procesos amplios de participación para las víctimas, especialmente las mujeres; Lesbiana, Gay, Bisexual y Transgénero (LGBT); y comunidades étnicas, lo cual le otorgó legitimidad ante estos grupos. Para continuar progresando en el cumplimiento de su mandato, es fundamental que quienes pertenecieron a las FARC-EP contribuyan con la verdad completa de manera oportuna. Adicionalmente, uno de los obstáculos más grandes por superar en este punto fue la coordinación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), específicamente a nivel territorial. Finalmente, los procesos de reparación colectiva avanzaron poco y es importante que se priorice su implementación.

El **Punto 6** de “Implementación, Verificación y Refrendación” es esencial para generar diálogos constructivos y resolver los conflictos entre las partes mientras la implementación del Acuerdo avanza. De hecho, alrededor del mundo los procesos de paz que incluyen este tipo de mecanismos tienen una tasa de implementación 40% más alta que los que no lo hacen. Aunque muchas disposiciones de este punto ya se habían completado anteriormente, como la refrendación del Acuerdo y la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), los avances de este punto fueron mínimos durante el periodo de estudio. A lo largo de este tercer año de implementación, el Gobierno y la Fuerza Alternativa utilizaron la CSIVI para alcanzar consensos en asuntos técnicos, pero no lograron acuerdos sobre temas importantes, por ejemplo, la agenda legislativa y la seguridad para los excombatientes y sus familias. Aunque los notables no fueron convocados, su participación aún tiene el potencial para abordar disensos al interior de la Comisión. Finalmente, ahora que la implementación se profundiza en las regiones, la CSIVI podrá enfocarse en establecer sus comisiones territoriales.

El Acuerdo Final colombiano es, tal vez, el más comprensivo del mundo y requerirá de más de una década para completar su implementación. Durante su tercer año, la priorización realizada por el Gobierno permitió avances importantes en algunos temas. No obstante, ese progreso no siempre ha ido en línea con la integralidad del Acuerdo. Así, se corre el riesgo de comprometer los logros alcanzados y perder la confianza ya construida al no aprovechar todo su potencial de transformación. La meta para este y los próximos gobiernos debería ser ahondar en las disposiciones ya empezadas y comenzar a implementar aquellas no iniciadas, especialmente a nivel territorial. Al alcanzar una implementación integral, Colombia podrá demostrar que no solamente es un ejemplo de negociación, sino también uno de construcción de paz.

Introducción

La firma de un acuerdo de paz es el comienzo de un proceso de implementación que implica una concertación con múltiples y nuevos actores. Es común que en esta fase emerjan diferencias, acusaciones y reclamos, pues con frecuencia los actores de la implementación se enfocan en quién cumple y quién no con sus compromisos. Al mismo tiempo, como muestran experiencias internacionales y como ha ocurrido en Colombia, las sociedades en posacuerdo suelen presentar altos niveles de polarización política. Por ende, suelen tener una visión pesimista sobre el futuro del país en los primeros años luego de la firma de su acuerdo. En este contexto, el monitoreo y la verificación de la implementación son esenciales para ofrecer una perspectiva objetiva e imparcial que contribuya a este debate.

Para tal fin, el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC – EP) le otorgaron en el texto del Acuerdo Final al Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz⁸ el mandato de monitorear los avances de su implementación. En cumplimiento de este mandato y a través de una metodología rigurosa, los análisis presentados por el Instituto brindan asistencia técnica a los actores responsables de la implementación, así como a los que realizan seguimiento y verificación de la misma. Esto implica dar información veraz, objetiva y oportuna sobre el estado de la implementación a las partes firmantes, a la opinión pública y a las agencias de cooperación internacional, entre otros. De esta forma, la información producida por el Instituto Kroc busca contribuir a mejorar la implementación del Acuerdo.

El cuarto informe comprensivo analiza la implementación del Acuerdo de Paz desde diciembre del 2018 y hasta noviembre del 2019, fecha de corte que marca la finalización de su tercer año. Para su elaboración, el Instituto Kroc analizó 590 artículos de prensa de 57 medios y 1,511 reportes de 176 organizaciones que incluyen entidades estatales, ONG, centros de pensamiento y organizaciones internacionales. Esta información fue triangulada a través de aproximadamente 100 entrevistas con 46 actores de la sociedad civil y el Gobierno. Los especialistas del equipo también participaron en más de 20 eventos relacionados con la implementación del Acuerdo.

Este texto contiene cambios importantes en relación con los documentos anteriores publicados por el Instituto Kroc. Además de incluir una mirada comprensiva sobre la implementación del Acuerdo por punto y por enfoques transversales (étnico y género), incorpora nuevas

secciones. Por ejemplo, se incluye un apartado sobre el Plan Marco de Implementación (PMI), la herramienta a través de la cual el Gobierno organiza y mide la implementación del Acuerdo Final. Este análisis permite resaltar los compromisos de corto plazo (2017 – 2019), de mediano plazo (2020-2022) y de largo plazo (2023-2031). Se presentan cinco hallazgos basados en la comparación de experiencias de implementación en otros países analizados en la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM), dándole al informe una perspectiva comparativa global. Al final de cada punto, se presenta una serie de oportunidades y prioridades para fortalecer la implementación.

Adicionalmente, el análisis de cada punto del Acuerdo contiene una mirada general sobre el estado de implementación actual de los temas que lo componen, seguido por un análisis cualitativo que destaca dinámicas claves de la misma. Todos los cambios incluidos en este informe responden a la retroalimentación de aliados del Instituto Kroc en Colombia que surgió de la primera evaluación externa del proyecto realizada el año pasado⁹.

El informe inicia con una breve descripción de la metodología del Instituto Kroc, seguida por la sección comparativa internacional. A continuación, se presenta un análisis sobre los avances de implementación y el progreso de los indicadores del PMI. Enseguida se encuentra una discusión breve sobre la importancia del enfoque territorial, étnico y de género. Se finaliza con los capítulos cualitativos acerca de diferentes temas prioritarios de cada uno de los seis puntos del Acuerdo y unas oportunidades generales para fortalecer la construcción de paz.

En un documento de anexo virtual se detalla la codificación de las 578 disposiciones a las cuales el Instituto Kroc hace seguimiento mes a mes¹⁰.

Metodología

En el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final las partes firmantes encomendaron al Instituto Kroc diseñar una metodología para identificar los avances en la implementación de los compromisos y brindar soporte técnico a la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) y al Componente Internacional de Verificación (CIV) a través de informes regulares que contribuyan a la construcción de la paz¹¹.

Para esta tarea, el Instituto se basó en PAM, un programa de investigación internacional que compila la mayor cantidad de datos existentes sobre la implementación de 34 Acuerdos de Paz Comprensivos (CPA, en inglés) firmados desde 1989¹². Este programa recolecta información proveniente de informes oficiales, medios de comunicación y entrevistas durante un periodo de 10 años después de la firma de cada acuerdo¹³. La Matriz agrupa el contenido de los acuerdos en 51 provisiones temáticas. Con base en la información recolectada, los investigadores asignan un puntaje de 0 a 3 a cada provisión para indicar su nivel de implementación anualmente: 0 a las provisiones no iniciadas; 1 a las provisiones con un nivel de implementación mínima (que se refiere a que se ha iniciado alguna acción para cumplir con ese compromiso); 2 a las que tienen un nivel intermedio (que se considera viable, es decir, que si el ritmo de implementación sigue avanzando como lo ha hecho, es probable que se complete en el tiempo establecido); y 3 a las que han sido completadas.

Cambiar el nivel de implementación de una provisión de “mínimo” a “intermedio” requiere evaluar la trayectoria de acciones relacionadas y determinar si con el actual ritmo de las acciones es probable que se complete la provisión¹⁴. La evidencia necesaria para probar esta viabilidad depende de la naturaleza del compromiso. Por ejemplo, para la aprobación de leyes o normas, la evidencia que este compromiso se va a cumplir es que se ha radicado y debatido la norma y se avanza en su proceso de aprobación. Para una institución, para pasar al nivel intermedio, se debe haber asignado un presupuesto, formulado proyectos y contratado a funcionarios—acciones que demuestran capacidad y coordinación para cumplir con el mandato de dicha institución.

Es importante destacar que la metodología de PAM no permite medir el impacto de la implementación. No obstante, el análisis de los 34 CPA ha demostrado que ésta es un factor clave en la construcción de paz, pues altos niveles de la misma disminuyen las probabilidades de un retorno a la violencia¹⁵. Adicionalmente, la implementación robusta de

las provisiones incluidas en los acuerdos de paz tiene efectos positivos en los indicadores económicos y sociales de un país¹⁶.

El Instituto Kroc creó la Iniciativa Barómetro para hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final en Colombia en tiempo real. Esta Iniciativa incorporó innovaciones que no estaban incluidas en la metodología de PAM con el fin de cumplir con la solicitud de las partes firmantes de hacer seguimiento y verificación a la implementación de un acuerdo tan complejo.

Primero, se creó un equipo especializado en recolección y análisis de información que diariamente monitorea, rastrea, valida y organiza todos los datos recogidos a nivel local, nacional e internacional. Con apoyo institucional del Secretariado Nacional de Pastoral Social en Colombia, se contrataron especialistas y asistentes de investigación en Bogotá y enlaces territoriales en ocho de los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo. Este grupo interactúa con oficiales del Gobierno, representantes de la Fuerza Alternativa y de la sociedad civil y promueve espacios de diálogo formales e informales con el fin de contribuir a una implementación más efectiva. Otra parte del equipo se encuentra ubicada en la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos y se concentra en el análisis cuantitativo de la información recogida por el equipo en Colombia.

Segundo, la unidad de análisis que se utiliza en el caso de Colombia es más específica que las categorías creadas en PAM. El Barómetro monitorea la implementación de 578 disposiciones (definidas como compromisos concretos, observables y medibles), que se pueden agregar en 18 temas, 70 subtemas y los seis puntos incluidos en el Acuerdo para también categorizarlas según las 51 provisiones de PAM¹⁷. La definición de las 578 disposiciones se basó estrictamente en el texto del Acuerdo Final en consulta con los miembros de la CSIVI.

Tercero, se creó una serie de herramientas que permiten ordenar el Acuerdo, procesar y analizar la información recogida y describir en tiempo real los avances o retrocesos en la implementación. Éstas incluyen una base de datos que contiene todos los eventos de implementación registrados¹⁸ y una matriz de implementación del Acuerdo Final (de ahora en adelante, la Matriz Barómetro). Ésta contiene los puntajes asignados mensualmente a las disposiciones desde la firma del Acuerdo¹⁹. De manera complementaria, se realiza un análisis cualitativo en el que se presentan logros, dificultades, brechas, retrocesos, interdependencia entre disposiciones y efectos positivos y negativos de la implementación del Acuerdo.

Cuarto, el Acuerdo Final colombiano incluye de manera significativa compromisos que buscan promover los derechos de las mujeres, la población LGBT y las comunidades étnicas. En reconocimiento de la importancia de esta inclusión, la Iniciativa Barómetro construyó por

primera vez dos submatrices que buscan medir la implementación de los enfoques étnico y de género.

Con base en estas innovaciones, la Iniciativa Barómetro ha incorporado en su diseño procesos de aprendizaje y adaptación para ajustarse a las realidades dinámicas y complejas de la implementación del Acuerdo en el país. Un ejemplo de lo anterior es la incorporación del PMI elaborado por el Gobierno en el análisis cuantitativo de este informe. Las lecciones aprendidas en este proceso pueden ayudar a construir un modelo metodológico y práctico para el monitoreo y apoyo a la implementación de acuerdos de paz en otros contextos.

La implementación del Acuerdo Final de Colombia en su tercer año: una perspectiva comparada

La polarización en Colombia alrededor de la implementación del Acuerdo Final ha sido una constante a lo largo del proceso. Debido a la magnitud y la complejidad del mismo, sumado a las tensiones propias de las sociedades en posacuerdo, esto no debe sorprender. Por este motivo, las investigaciones de PAM pueden ser beneficiosas, dado que presentan una perspectiva más amplia sobre estos procesos en otros países. Este capítulo presenta cinco hallazgos sobre otros acuerdos que son relevantes para la coyuntura actual en Colombia.

Primer hallazgo: el Acuerdo Final colombiano es más comprensivo que cualquier otro acuerdo firmado desde 1989

La implementación de otros CPA indica que los acuerdos de paz que apuntan a reformas sobre asuntos puntuales se implementan a un ritmo más rápido que los acuerdos donde las reformas se enfocan en una amplia gama de áreas temáticas o provisiones. Por ejemplo, en los 34 CPA contenidos en PAM, aquellos que cubren menos de 15 provisiones tienen tres puntos porcentuales más altos de implementación en promedio que los CPA con contenido en más de 15 áreas.

El Acuerdo colombiano cubre 30 provisiones diferentes según la clasificación utilizada por PAM e incluye enfoques transversales de género y étnico. Esto lo coloca en un percentil

superior, con más provisiones que el 90% de los demás CPA negociados en las últimas tres décadas.

Sin embargo, esta clasificación no tiene en cuenta la densidad de compromisos específicos en cada provisión. Para estimar la densidad de los compromisos en todos los CPA, el Instituto Kroc examinó la extensión de los documentos como una medida aproximada. Sorprendentemente, el Acuerdo colombiano es 42 páginas más largo que los veinte CPA más cortos combinados²⁰. Tres acuerdos - Guatemala (1996), Burundi (2000) y Sudán (2005) - contienen más provisiones que el acuerdo colombiano, pero son más cortos. El acuerdo de Colombia es casi el doble en extensión que el de Guatemala, el triple que el de Burundi y un 25% más largo que el de Sudán. Todos estos datos implican que la implementación del acuerdo colombiano será un proyecto de más de una década.

Segundo hallazgo: los programas de reformas sociales tardan mucho más tiempo en implementarse que los de seguridad²¹

La información contenida en PAM muestra que los compromisos relacionados con la seguridad - como el cese al fuego, la desmovilización, la dejación de armas y la reforma policial - suelen implementarse relativamente rápido, en menos de dos años. Por su parte, la implementación de los programas de reforma social generalmente tarda más de siete años para alcanzar niveles de implementación moderadamente altos. La información comparada también muestra que muchos de estos programas siguen avanzando después de una década.

La importancia de esto radica en el hecho de que el Acuerdo Final de Colombia contiene una proporción mucho mayor de reformas sociales versus asuntos de seguridad, en comparación con otros CPA. Aproximadamente el 36% del contenido de estos acuerdos tiene que ver con temas de seguridad, y el 64% restante trata de otras reformas, como las electorales, judiciales, de desarrollo, de medios y justicia transicional, entre otros. Si se examinan las disposiciones del acuerdo colombiano, se evidencia que únicamente el 12% de los 578 compromisos están relacionados con la seguridad, mientras que el 88% restante no lo está. Cuatro provisiones de reformas sociales contienen el 60% de las disposiciones del acuerdo colombiano: desarrollo social y económico, reforma electoral, derechos humanos y verdad y reconciliación.

El Acuerdo Final de Colombia reconoce en su propio texto que estas numerosas reformas se refuerzan entre sí y por ende se refiere a un acuerdo “integral”²². La implementación plena permitiría avanzar en aquella integralidad que, según el espíritu del Acuerdo, es imprescindible para la construcción de una paz sostenible. Por ejemplo, el proceso de reincorporación de

las FARC-EP se realiza en zonas que han sido históricamente afectadas por el conflicto armado, la desigualdad y la falta de presencia del Estado y de desarrollo económico. Como los procesos de reincorporación dependen del contexto en el cual se llevan a cabo, el éxito de este proceso en Colombia depende directamente de la implementación plena del Punto 1, sobre la RRI²³. Más explícitamente, dentro del Acuerdo, la suerte de los Puntos 1 y 4 están íntimamente relacionadas²⁴.

Tercer hallazgo: los grupos disidentes crecen cuando la implementación tambalea y se reducen cuando ésta avanza

En la mayoría de los CPA se ha registrado violencia perpetrada por grupos de disidentes luego de la firma del acuerdo. Su principal objetivo es descarrilar la implementación y desacreditar al gobierno. En todos los casos, se evidencia que el reclutamiento por parte de estos grupos aumenta en entornos donde existe una percepción general de que el gobierno no está comprometido con la implementación²⁵.

Investigaciones empíricas recientes muestran que los países que alcanzaron niveles más altos de implementación tienen menos probabilidades de luchar contra otro grupo armado en el futuro²⁶. Los medios de comunicación a menudo retratan la violencia de los disidentes como una amenaza directa al éxito de un proceso de paz, o como evidencia de su fracaso. No obstante, la evidencia internacional sugiere lo contrario: el éxito de la implementación debilita a los grupos disidentes. Inclusive con frecuencia éstos aumentan su violencia en respuesta a lo que perciben como avances exitosos. Angola, Sierra Leona y Burundi son tres ejemplos claros de estas dinámicas²⁷.

El acuerdo de paz de 1994 en Angola, por ejemplo, representa un caso en el que una facción del grupo rebelde Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) objetó los términos finales del componente de amnistía aprobado por el Congreso y se negó a ingresar a los cantones para el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). Sin embargo, la mayor parte de los combatientes de esta insurgencia sí participó en el proceso de DDR y la implementación continuó bajo un nuevo liderazgo de UNITA. El grupo de disidentes permaneció fuera del proceso durante tres años y finalmente fue derrotado.

En Sierra Leona, tras el Acuerdo de Lomé, el Gobierno no ejerció el control total sobre las milicias paramilitares y una facción del Frente Unido Revolucionario (RUF) rechazó el Acuerdo. A pesar de la grave situación, el Gobierno siguió adelante con la implementación y numerosas reformas constitucionales se completaron al final del primer año. Otras reformas importantes, como las electorales y militares, la liberación de prisioneros y la amnistía

también alcanzaron niveles intermedios de implementación durante ese tiempo. En última instancia, las milicias y la facción disidente del RUF se unieron al proceso y Sierra Leona ha disfrutado de dos décadas sin una guerra civil renovada.

El proceso de paz de Burundi ofrece un último ejemplo. En el 2000, se firmó el Acuerdo de Paz y Reconciliación de Arusha. Sin embargo, dos grupos conocidos como la Fuerza para la Defensa de la Democracia (FDD) y las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL) continuaron su desafío armado contra el Gobierno. A pesar de los primeros contratiempos, la implementación del Acuerdo de Arusha fue relativamente alta con 14 de sus 35 disposiciones principales (40%) completamente implementadas al final del tercer año. En el 2003, la facción FDD firmó el Protocolo de Pretoria, que efectivamente dio por terminada su lucha. Varios años después, el Gobierno y el último grupo restante, el FNL, negociaron un acuerdo.

En Colombia, desde la firma del Acuerdo Final, se han constituido varios grupos comúnmente llamados disidentes de las FARC-EP. Por ejemplo, en agosto del 2019, el ex jefe del equipo negociador de paz de esta guerrilla, alias Iván Márquez, apareció en un video con cerca de otros 20 mandos medios y altos de la antigua insurgencia, anunciando que habían retornado a la violencia arguyendo incumplimientos del Gobierno frente a la implementación del Acuerdo Final²⁸. La gran mayoría de grupos disidentes utiliza este argumento para justificar sus acciones²⁹. Los datos provenientes de otros procesos de paz indican que la mejor estrategia para debilitar estos grupos es implementar el Acuerdo de manera integral.

Cuarto hallazgo: el apoyo público a los acuerdos de paz tiende a incrementar con el tiempo

En términos generales, la confianza en los acuerdos de paz comienza en su punto más bajo al principio y aumenta en el tiempo a medida que avanza la implementación y se construye la paz. Prácticamente todos los datos disponibles de encuestas de opinión pública muestran un apoyo excepcional a los acuerdos de paz - entre el 80% y el 90% - después de por lo menos 10 años de implementación. Por ejemplo, en Nepal, las encuestas semanales realizadas después del CPA de noviembre del 2006 revelaron que sólo el 12% de los encuestados sentían que el país se dirigía hacia la “paz y la prosperidad”. Al contrario, el 72% respondió que el país se dirigía hacia la “anarquía y caos”³⁰. Después de una década de implementación, la Fundación Asia realizó una encuesta nacional en 599 municipios. El 93% de los encuestados dijo que se sentían seguros, y solamente el 5,7% de las mujeres nepalíes mencionaron la violencia contra las mujeres como una amenaza de seguridad importante. Entre los encuestados, el 84% dijo que su situación económica estaba mejorando y continuaría mejorando³¹. Los sondeos realizados dos décadas después de la firma de los acuerdos de paz en Irlanda

del Norte y Guatemala por el Instituto de Investigación de la Paz de Oslo (PRIO, en inglés) también encontraron un fuerte apoyo popular para éstos³².

De acuerdo con encuestas realizadas en Colombia durante el 2019, en promedio, el 70% de las personas creía que las cosas en el país estaban “empeorando”³³. Según la experiencia de otros procesos de paz, estos altos niveles de pesimismo podrían disminuir si el ritmo de implementación del Acuerdo Final aumenta.

Quinto hallazgo: altos niveles de implementación de los CPA traen beneficios electorales

En un análisis comparativo de los 34 CPA contenidos en PAM, se encontró que los partidos políticos que logran mayores niveles de implementación tienen más probabilidades de ser reelegidos. También es cierto el inverso: las administraciones que son percibidas como no comprometidas con la implementación tienden a tener un mal desempeño en las siguientes elecciones generales. En todos los CPA, los partidos políticos que retuvieron el poder en las siguientes elecciones habían logrado tasas de implementación 24% más altas durante el período preelectoral que los que perdieron el poder³⁴. Por ejemplo, en Guatemala, el Partido de Avanzada Nacional, que firmó el acuerdo de paz, fue ampliamente criticado por no implementarlo suficientemente y perdió el poder en las próximas elecciones frente al partido de la Gran Alianza Nacional que “prometió cumplir el Acuerdo de Paz como un tema central de su administración”³⁵.

En resumen, la evidencia desde los estudios de caso en combinación con datos cuantitativos sugiere que los partidos políticos sufren costos electorales cuando son percibidos como no comprometidos con la implementación. Además, hay beneficios electorales que se pueden disfrutar al ejecutar una campaña electoral y una administración abiertamente a favor de la implementación.

En Colombia, a diciembre del 2019 el 75% de los colombianos afirmaba que “la implementación del Acuerdo de Paz va por mal camino” y alrededor del 60% creía que ni la Fuerza Alternativa ni el Gobierno cumplirán con lo pactado³⁶. De acuerdo con este hallazgo, los partidos políticos en Colombia tienen fuertes incentivos electorales para promover la implementación del Acuerdo.

Análisis cuantitativo y temporal de la implementación del Acuerdo Final

Esta sección sintetiza los primeros tres años de implementación del Acuerdo, con énfasis en el 2019. Ofrece una mirada panorámica de este proceso y nutre el análisis cualitativo presentado a lo largo de este informe. El análisis muestra que en este último año la implementación está cambiando: los compromisos de mediano y largo plazo del Acuerdo tomaron preponderancia sobre los de corto plazo, especialmente aquellos relacionados con la transformación de los territorios más afectados por el conflicto.

Primero, se comparan los niveles de implementación del 2019 con años anteriores y entre los seis puntos del Acuerdo. En el periodo de estudio, los compromisos de mediano plazo relacionados con la justicia transicional y las medidas de transparencia y participación ciudadana en elecciones mostraron significativos avances. Sin embargo, en estos mismos puntos las reparaciones a las víctimas y las reformas estructurales al sistema democrático aún no han avanzado como se esperaba. Se evidencia la necesidad de continuar y acelerar la implementación de la RRI y la sustitución de los cultivos de uso ilícito.

Segundo, para entender mejor la temporalidad del Acuerdo Final, se utilizan la Matriz Barómetro y el PMI³⁷ en un análisis cuantitativo conjunto³⁸. Con base en el cronograma del PMI, se complementan los hallazgos mencionados anteriormente y se categorizan como retrasos, alertas tempranas de implementación y compromisos de largo plazo. Para cumplir con estos últimos a futuro es necesario tomar acciones ahora, especialmente en cuanto al alcance territorial de los mismos.

I. Análisis cuantitativo: los primeros tres años de implementación

En los informes anteriores de la Iniciativa Barómetro se recogieron los avances y retrocesos desde la firma del Acuerdo en noviembre del 2016 hasta noviembre del 2018. Estos informes evidenciaron que a noviembre del 2018, la mayoría de los avances correspondía a la finalización de las disposiciones de corto plazo, que se encuentran en su mayoría en los Puntos 3 y 6. Estos incluyen logros como el cese al fuego, la dejación de armas, medidas tempranas de reincorporación de los y las excombatientes de las FARC-EP, su transformación en un partido político, la creación de mecanismos para monitorear y verificar el Acuerdo y la adopción de la mayoría de normas necesarias para la implementación. En este mismo periodo, también se concentraron los esfuerzos en la iniciación de planes y programas de largo plazo.

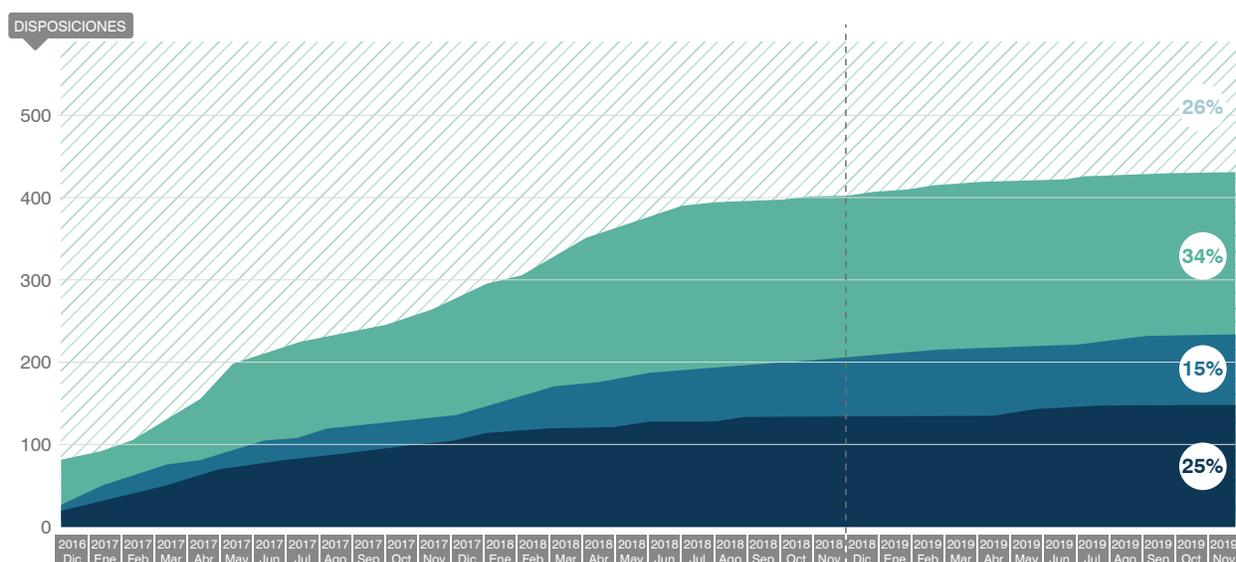
En este cuarto informe, se analiza el estado de implementación a noviembre del 2019. El Gráfico 1 muestra que el 25% de las disposiciones se han implementado completamente, otro 15% tiene un nivel de avance intermedio (en camino a ser completado en el tiempo establecido) y un 34% tiene un nivel de avance mínimo. El 26% de las disposiciones no ha iniciado.

Gráfico

1

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

■ No iniciado ■ Mínimo ■ Intermedio ■ Completo



Si bien el avance general de la implementación entre diciembre del 2018 y noviembre del 2019 fue del 6%, el tercer año evidencia un cambio con respecto a la naturaleza de los compromisos que se deben implementar. En los primeros dos años ésta se enfocó en la dejación de armas y la creación de la arquitectura institucional para la paz. En el 2019 el enfoque que tomó preponderancia es la implementación de esta última en los territorios más afectados por el conflicto armado. Esto requiere de mayor coordinación interinstitucional y un intenso despliegue a nivel local. Por su naturaleza, estos compromisos no se completarán en el corto o mediano plazo. Más bien, deben implementarse a un ritmo apropiado para asegurar que a largo plazo cumplan con su meta. Es decir, a partir del 2020 el desafío central es llevar aquellos compromisos iniciados (con puntaje 1) a un estado intermedio (con puntaje 2). En los análisis por cada punto presentados en este informe se discute cómo se manifiestan los retos de mediano y largo plazo.

El Gráfico 2 muestra una comparación de los niveles de implementación de cada punto del Acuerdo entre noviembre del 2018 y noviembre del 2019. En cuanto a los avances registrados en el tercer año, los Puntos 2 y 5 muestran la variación más marcada en cuanto a disposiciones iniciadas (cambios del 9% y el 12% respectivamente). Por su lado, el Punto 5 muestra el mayor avance en el porcentaje de disposiciones completadas durante el último año (un avance de 10% con respecto a noviembre del 2018). Si bien se han registrado avances, estos dos puntos siguen teniendo altas proporciones de disposiciones no iniciadas.

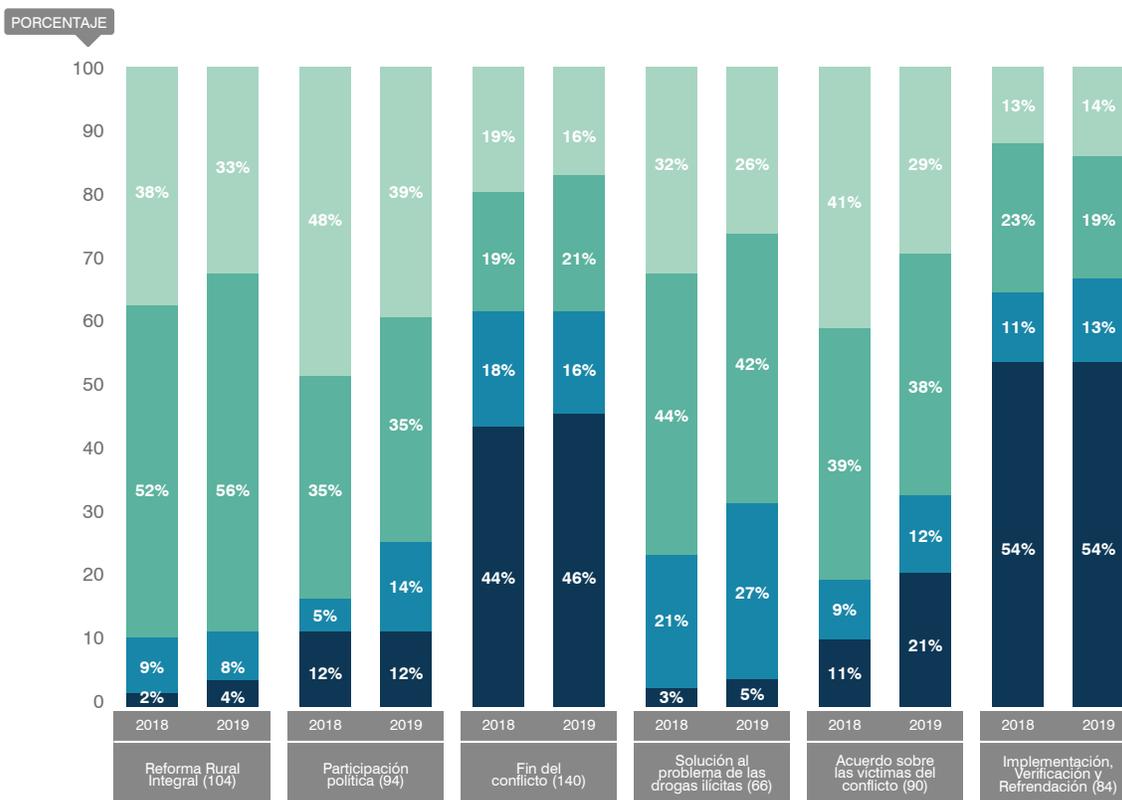
Aunque hubo avances en los compromisos a nivel iniciado, intermedio y completado en los Puntos 1 y 4, éstos registran las proporciones más altas de disposiciones en estado mínimo (56% y 42% respectivamente) y más bajas en los completados (4% y 5% respectivamente). Dado que la mayoría son compromisos de transformación de largo plazo, en el futuro cercano será importante lograr que su implementación alcance un nivel intermedio.

A continuación, se presenta un análisis más detallado de la implementación de estos puntos que destaca los avances y desafíos del 2019.

Gráfico 2

Estado de la implementación por punto del Acuerdo Final de Colombia: noviembre del 2018 vs. noviembre del 2019³⁹

No iniciado
Mínimo
Intermedio
Completo



Entre el 2018 y el 2019 avanzaron varias disposiciones de corto y mediano plazo en el Punto 5 relacionadas con las tres entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)⁴⁰. Estas entidades han iniciado operaciones a nivel nacional y en los territorios, lo cual incluye labores pedagógicas, de recolección y análisis de información y la incorporación de enfoques transversales de género y étnico⁴¹. Sin embargo, algunas disposiciones de corto plazo relacionadas con la reparación de las víctimas del conflicto armado presentaron pocos avances durante el periodo de estudio⁴².

En el Punto 2 de participación política, se iniciaron varias disposiciones de largo plazo. Parte de estos logros está relacionada con los objetivos misionales del Ministerio del Interior en el marco de las elecciones locales en octubre del 2019. Estos incluyeron campañas de participación y transparencia, así como el diseño de mecanismos para la denuncia

de irregularidades electorales⁴³. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) también realizó 48 mesas de trabajo departamentales, ocho talleres regionales, foros y encuentros académicos a nivel local en el marco de la planeación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de este gobierno⁴⁴. No obstante, se evidencian pocos avances en cuanto a los compromisos que buscan promover la apertura democrática como parte de la transformación de las causas que originaron del conflicto. Entre ellas se encuentran iniciativas de corto plazo como el Acto Legislativo de las Circunscripciones Especiales para la Paz, la Reforma Política, la Ley de Protesta y la Ley de Participación.

En los Puntos 1 y 4 se desarrollaron acciones importantes que serán implementadas a largo plazo. En el caso del Punto 1, se finalizó la planeación participativa de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), adelantados en el Gobierno anterior⁴⁵. Adicionalmente, se aprobó el Documento CONPES 3951 del 2018 que autoriza un préstamo de 150 millones de dólares para la implementación del catastro multipropósito⁴⁶. Con respecto al Punto 4, como parte del proceso de planeación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se identificaron 1.036 iniciativas que configuran los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)⁴⁷.

Si bien hubo avances importantes a nivel nacional en materia de planificación, a nivel territorial la implementación de los planes mencionados anteriormente ha sido hasta el momento incipiente. En el Punto 1, sería importante implementar lo que fue aprobado en el CONPES 3951 y en los PATR. En el Punto 4, las etapas del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) no han avanzado al mismo ritmo en las diferentes regiones del país. En este contexto acelerar e incluso repensar su implementación en los territorios con mayores atrasos es una oportunidad para fortalecer el Programa.

El análisis del Instituto Kroc durante el último año muestra que el Acuerdo se encuentra atravesando una transición, donde es necesario avanzar en las acciones de mediano y largo plazo. Para la sostenibilidad del proceso es importante que lo acordado se implemente de manera efectiva y participativa en los territorios y lo que se ha iniciado siga por este camino. Es precisamente esta implementación a nivel territorial, con participación plena de la ciudadanía, la que permitirá construir y fortalecer relaciones de confianza entre el Estado y las comunidades, especialmente aquellas más afectadas por el conflicto.

II. Análisis temporal: Plan Marco de Implementación (PMI)

En este apartado se analizará el cumplimiento del cronograma contenido en el PMI según los niveles de implementación registrados en la Matriz Barómetro. El objetivo es entender mejor la temporalidad de las disposiciones del Acuerdo e identificar con más exactitud los pasos a seguir para cumplir los compromisos de corto, mediano y largo plazo. Esto es de particular importancia en el punto crítico de transición, donde la naturaleza de la implementación está cambiando y sus retos a nivel territorial se han hecho más evidentes.

El PMI es una herramienta de planeación y control de la implementación del Acuerdo Final. Fue desarrollado a lo largo del 2017 en consulta con diferentes actores, incluyendo la CSIVI, la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos (IEANPE) y la Instancia Especial de Mujeres. Se publicó en el 2018, más de un año después de la firma del Acuerdo.

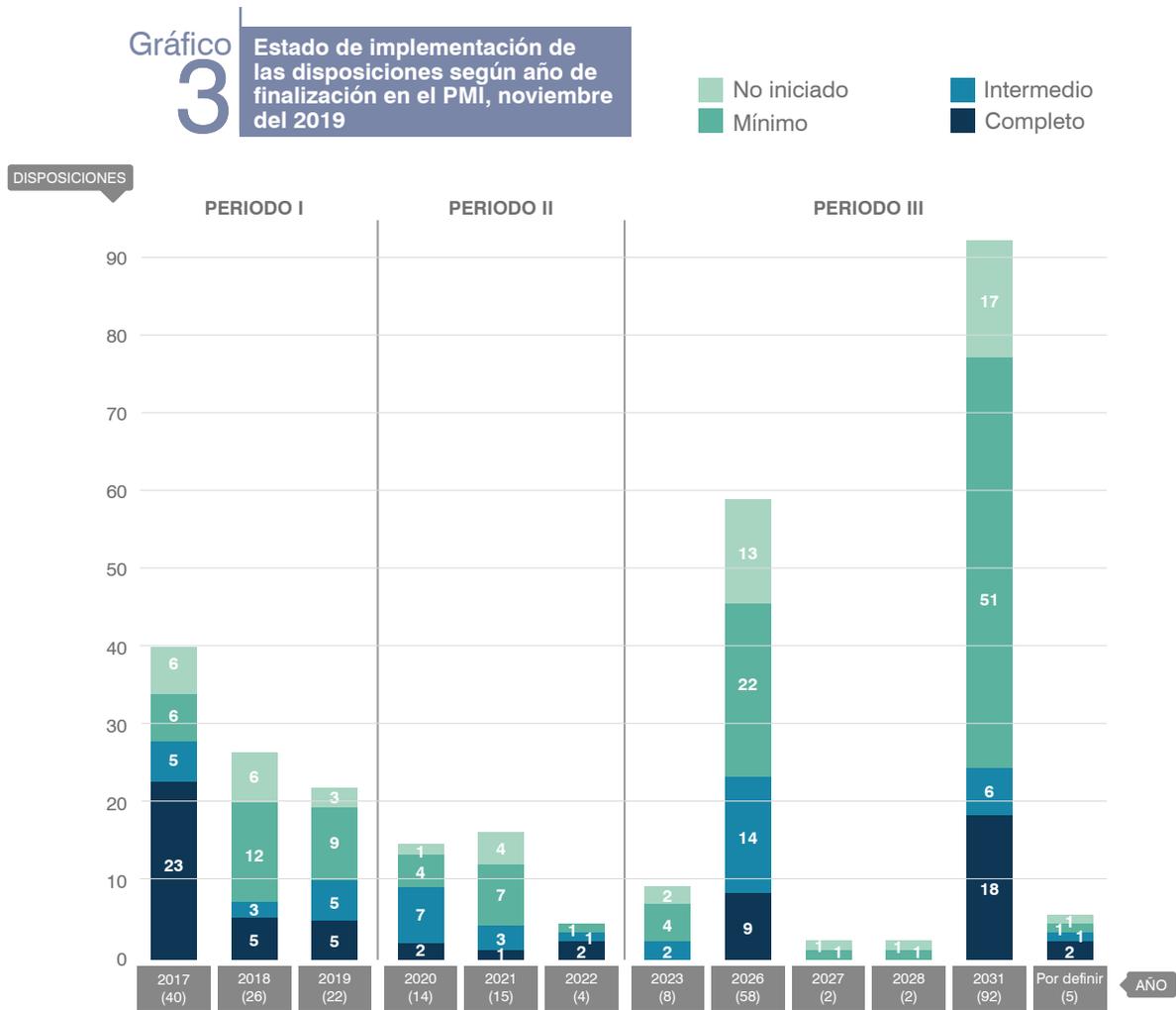
Aunque el PMI presenta algunas diferencias cuantitativas y cualitativas con la Matriz Barómetro, pueden complementarse para enriquecer el análisis de la implementación. De los 501 indicadores del PMI existe al menos una disposición equivalente en la Matriz Barómetro para 496 de ellos⁴⁸. Estos indicadores introducen una dimensión temporal para el seguimiento de las disposiciones del Acuerdo, dado que establecen fechas de inicio y finalización. Combinado con la codificación de la Matriz Barómetro, esto permite apreciar en qué estado se encuentran numerosos compromisos individuales⁴⁹ con respecto a su cronograma de implementación.

El Gráfico 3 muestra el número de compromisos que según el PMI deben ser completados cada año, desde el 2017 hasta el 2031, y el estado de implementación de los mismos a noviembre del 2019, según la Iniciativa Barómetro. Para el análisis aquí presentado, estos compromisos se dividieron en tres periodos de acuerdo con su fecha de finalización:

El primer período (2017 – 2019) está conformado por aquellos compromisos de **corto plazo** cuya fecha de finalización se encuentra en el pasado, según el PMI. Es importante examinar este grupo dado que algunos de estos compromisos aún no han sido completados. Éstos representan retrasos que afectan la implementación de todo el Acuerdo.

El segundo período (2020 – 2022) se refiere a los compromisos que deben ser completados durante este gobierno y se consideran de **mediano plazo**. Este análisis permite identificar acciones críticas que pueden priorizarse en este momento para dar un impulso a su implementación.

Finalmente, **el tercer período (2023 – 2031)** comprende los compromisos de **largo plazo**. En su mayoría, éstos buscan transformar las causas y los combustibles que alimentaron el conflicto armado. Debido a su complejidad, la implementación de los mismos debe iniciarse con suficiente antelación para asegurar que se completen en el tiempo establecido.



A continuación, se presenta un análisis del estado de avance de los compromisos contenidos en estos tres períodos.

Periodo I: compromisos con fecha de finalización entre el 2017 y el 2019

En este periodo, un total de 88 compromisos de corto plazo debían haberse finalizado. De ellos, solamente 33 fueron completados. La mayoría de éstos pertenece al Punto 3 y está relacionada con cese al fuego y de hostilidades, la dejación de armas y la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil.

Los 55 (62%) compromisos atrasados para este periodo se relacionan con planes y normas que no fueron aprobados. Por ejemplo, en el Punto 2 se registra la mayor proporción de compromisos en estado no iniciado (8 de 15 compromisos), correspondientes a las reformas de apertura democrática. Otro grupo de retrasos en materia normativa son del Punto 1, específicamente con relación a la aprobación del plan de formalización, la ley de acceso a la tierra y mecanismos de diálogo social para el desarrollo rural, entre otros.

Varios compromisos de corto plazo en el Punto 4 “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” y del Punto 5 “Acuerdo de las Víctimas del Conflicto” se encuentran apenas iniciados. Los retrasos más importantes del Punto 4 tienen que ver con las intervenciones tempranas de desarrollo en comunidades PNIS. En el Punto 5 estos se refieren a la implementación de medidas de reparación integral por fuera del SIVJNR.

Periodo II: compromisos con fecha de finalización entre el 2020 y el 2022

En el segundo periodo, un total de 33 compromisos de mediano plazo deben ser finalizados. De ellos, cinco ya han sido completados y otros 11 se encuentran en camino a serlo en el tiempo establecido⁵⁰. Entre éstos últimos se destaca el apoyo financiero por parte del Gobierno para el Partido Fuerza Alternativa y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO)⁵¹. Así mismo, el Gobierno ha completado más de 500 obras de pequeña infraestructura para responder a las necesidades de las comunidades en los municipios PDET⁵².

Sin embargo, 17 de 33 de los compromisos con fecha de finalización en este periodo se encuentran apenas iniciados o no iniciados. Seis de estos 17 son del Punto 4 y tienen que ver con la implementación de los PISDA y los proyectos productivos a largo plazo. Por su parte, los Puntos 2 y 6 contienen un total de seis compromisos de mediano plazo que pretenden asegurar la participación y avanzar los derechos de grupos históricamente marginalizados, como las mujeres y grupos étnicos. En las disposiciones pertenecientes al primero se registraron retrasos en la capacitación e inclusión de las mujeres en la participación política. En relación con el segundo, los programas de desminado y los de

asentamiento, retorno, devolución y restitución de tierras para diferentes pueblos étnicos no avanzaron significativamente.

Estos 17 compromisos cuya implementación no es viable en el tiempo previsto generan alertas tempranas: si no se toman acciones en este momento, se afectará la implementación a futuro de otros compromisos. Adicionalmente, son claves para transformar las condiciones de grupos históricamente marginalizados y construir una paz sostenible en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Periodo III: compromisos con fecha de finalización entre el 2023 y el 2031

En el tercer periodo, un total de 162 compromisos de largo plazo deben ser finalizados. De ellos, 27 ya han sido completados y 22 se encuentran en camino a serlo en el tiempo estipulado. Un total de 113 no han sido iniciados o se encuentran en un nivel mínimo de implementación. De éstos, un total de 49 están relacionados con los Planes Nacionales de la RRI, 22 con participación política y transparencia, nueve con sustitución de cultivos de uso ilícito y prevención del consumo de drogas y siete con temas de acceso a la tierra.

Si la implementación de estos compromisos no avanza incrementalmente en el tiempo, la probabilidad de que se completen en el plazo establecido por el PMI, con efectiva planificación y concertación, será baja. Por ejemplo, el Fondo de Tierras tiene 12 años para entregar 3 millones de hectáreas, pero en los primeros tres años de implementación del Acuerdo, no se ha iniciado la distribución de las mismas⁵³. Aunque esto no significa necesariamente que este compromiso no vaya a completarse, la falta de progreso incremental podría resultar en la acumulación de tareas, posibles desarticulaciones entre instituciones y poca capacidad de responder a imprevistos. Avanzar en estos compromisos contribuirá a garantizar la transformación de las causas que originaron y alimentaron el conflicto, a construir confianza y a evitar que la violencia resurja.

III. Conclusiones

Los análisis presentados en esta sección arrojan tres hallazgos importantes sobre el proceso de implementación del Acuerdo Final en sus primeros tres años.

Primero, los mayores avances en el tercer año de implementación se presentaron en el Punto 5 por la puesta en marcha de las entidades que componen el SIVJNR. No obstante, las medidas de reparación integral presentan retrasos en la finalización de compromisos que debían ser completados en el periodo 2017 – 2019.

Segundo, algunos compromisos del Punto 2 “Participación Política” avanzaron en el 2019. No obstante, aquellos que buscan construir una democracia más amplia y participativa presentan pocos avances. De hecho, se evidencia en el análisis del PMI que hay retrasos importantes en este punto en el período 2017 – 2019.

Tercero, en los Puntos 1 y 4 sobre la RRI y las drogas ilícitas hay compromisos que avanzaron en su etapa de creación y medidas tempranas de implementación. Sin embargo, este proceso ha sido incipiente y por lo tanto se generan retrasos y alertas que resaltan una baja probabilidad de ser completados en el mediano y largo plazo.

Estos hallazgos confirman que la implementación está en momento de transición. Esto requiere revisar su priorización, favorecer los compromisos que ya se debieron completar y dar un impulso significativo a la transformación territorial.

Integralidad en la implementación: enfoques territorial, étnico y de género

El conflicto armado en Colombia debilitó la construcción del Estado en los territorios, reprimió la participación de la sociedad civil y minó la confianza entre ambos. Las limitaciones del Estado para responder a las necesidades de los colombianos disminuyeron su legitimidad frente a la población⁵⁴, al tiempo que diferentes actores armados atacaron y cooptaron el poder local⁵⁵. Diferentes tipos de violencia socavaron a las organizaciones sociales, que a pesar de los ataques fundaron, sostuvieron y lograron mantener importantes redes de defensa de los derechos humanos y la construcción de paz⁵⁶.

Aunque el conflicto afectó a gran parte de la población colombiana, aquellos pertenecientes a grupos marginalizados como mujeres, campesinos, afrocolombianos e indígenas sufrieron desproporcionadamente. Por este motivo los derechos de las víctimas y las miradas transversales territorial, étnica y de género se convirtieron en puntos centrales de las conversaciones de paz y del Acuerdo. Adicionalmente, la participación efectiva de estos grupos es fundamental para lograr una paz sostenible.

El Instituto Kroc realiza el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final atendiendo a la interdependencia de sus compromisos y a estos enfoques transversales. Esta sección muestra que hay avances importantes, aunque se evidencia una brecha entre la implementación del Acuerdo en general y las medidas con enfoque de género y étnico.

Enfoque territorial

Este enfoque es una de las apuestas del Acuerdo Final para la transformación de las condiciones que crearon y sostuvieron el conflicto armado,

El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad⁵⁷.

En la implementación del Acuerdo, éste puede expresarse en compromisos cuya implementación debe suceder en los territorios afectados por el conflicto armado, en los que se debe tener en cuenta las necesidades y particularidades de cada uno⁵⁸. Para ello, es fundamental fortalecer la gobernanza en función de la paz⁵⁹. Ésta se refiere a “los medios para tomar e implementar decisiones colectivas” que no sólo hacen referencia “a las instituciones del Estado, sino también a las organizaciones y a las redes dentro de la sociedad, a cómo

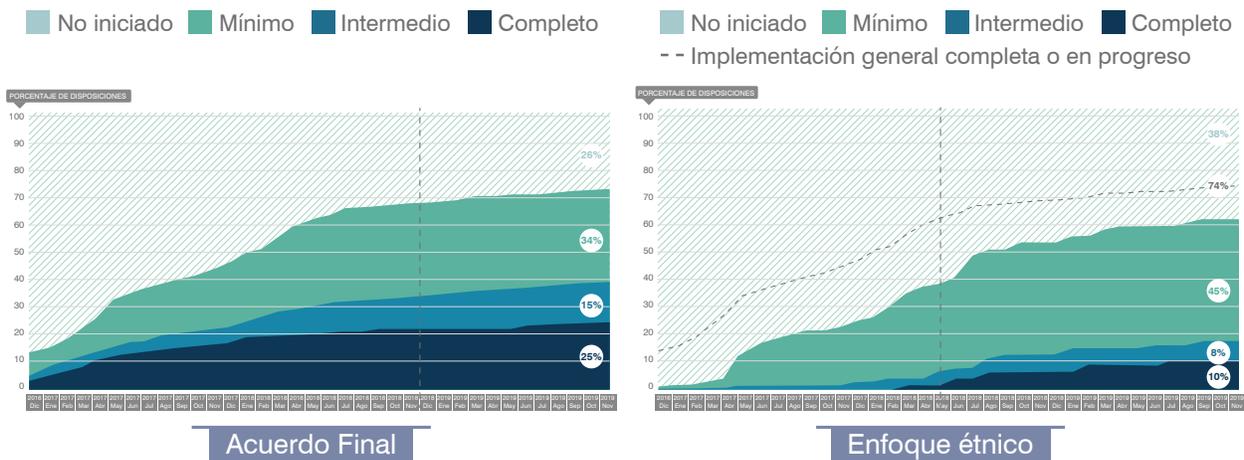
la cohesión social y la percepción pública de legitimidad influyen el comportamiento del Estado y contribuyen a la paz”⁶⁰.

Este informe muestra que durante el tercer año de implementación del Acuerdo Final se adelantaron pocos ejercicios de participación. A su vez, éstos no siempre resultaron en la construcción de una mejor relación entre el Estado y las comunidades. Para lograr esto, se requiere una participación activa la sociedad civil, en especial de las comunidades, basada en el diálogo. Asegurarla es fundamental para darle vida al enfoque territorial.

Enfoque étnico

El enfoque étnico del Acuerdo Final busca garantizar que éste se implemente respetando los derechos individuales y colectivos de los pueblos étnicos de acuerdo con sus aspiraciones, cosmovisiones e intereses propios⁶¹. Durante el periodo de estudio, se mantuvo la brecha entre la implementación de los compromisos con enfoque étnico y los del Acuerdo. El rezago de los primeros se explica por tres motivos principales. Primero, existen compromisos exclusivos de este enfoque que simplemente no se han implementado. Segundo, otros compromisos deben incluir el enfoque étnico, pero hasta el fin del periodo de análisis éste no se había incorporado. Tercero, en algunas disposiciones efectivamente se incluyó este enfoque en su diseño, pero en su implementación no se ha adoptado.

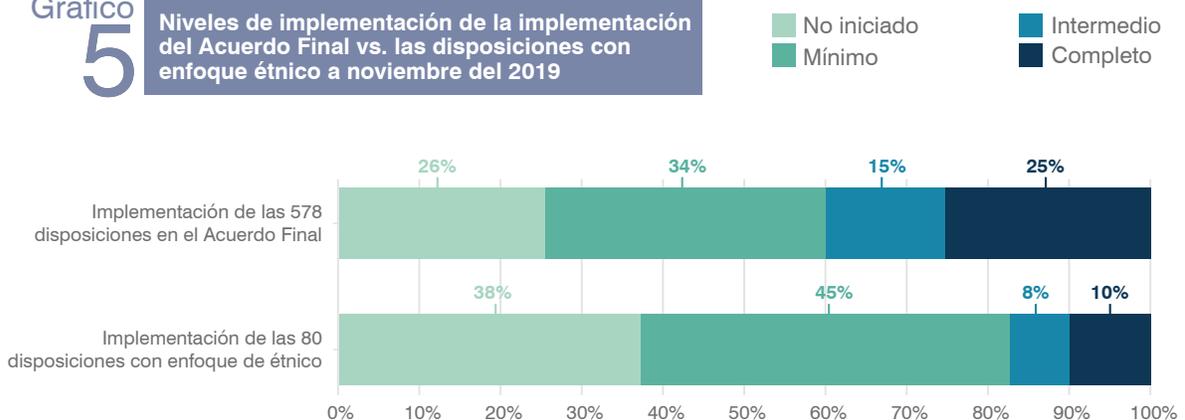
Gráfico 4 Niveles mensuales de implementación de las disposiciones del Acuerdo Final en general vs. las disposiciones con enfoque étnico



Como se puede observar en el Gráfico 4, a noviembre del 2019, existía algún nivel de avance para el 63% de los 80 compromisos con enfoque étnico⁶². En contraste, el avance general de los 578 compromisos establecidos en el Acuerdo era del 74%, lo cual evidencia una diferencia del 11%.

El Gráfico 5 muestra que el 38% de las disposiciones con enfoque étnico no ha iniciado. Esto refleja una diferencia del 12% en total con las del Acuerdo en general que se encuentran en el mismo estado. Para el caso de los compromisos en estado mínimo, la diferencia es del 11%. Su bajo nivel de implementación se debe, en parte, a la falta de incorporación de un enfoque diferencial étnico en normas, planes y programas. Un ejemplo de esto es el Decreto 895 del 2017 que crea el SISEP, pero no desarrolla la inclusión de este enfoque⁶³.

Gráfico 5 Niveles de implementación de la implementación del Acuerdo Final vs. las disposiciones con enfoque étnico a noviembre del 2019



Este gráfico también muestra que sólo el 10% de los compromisos étnicos ha sido completado, frente al 25% de los compromisos generales. Por un lado, las disposiciones finalizadas con este enfoque tienen que ver con la inclusión de comunidades étnicas en la elaboración de los PATR⁶⁴ y en el funcionamiento de las tres entidades que hacen parte del SIVJRNR⁶⁵, entre otros. De hecho, uno de los mayores logros de este sistema ha sido la articulación de las entidades que lo componen con las comunidades étnicas, en particular con los sistemas de justicia propios como la Jurisdicción Especial Indígena (JEI)⁶⁶.

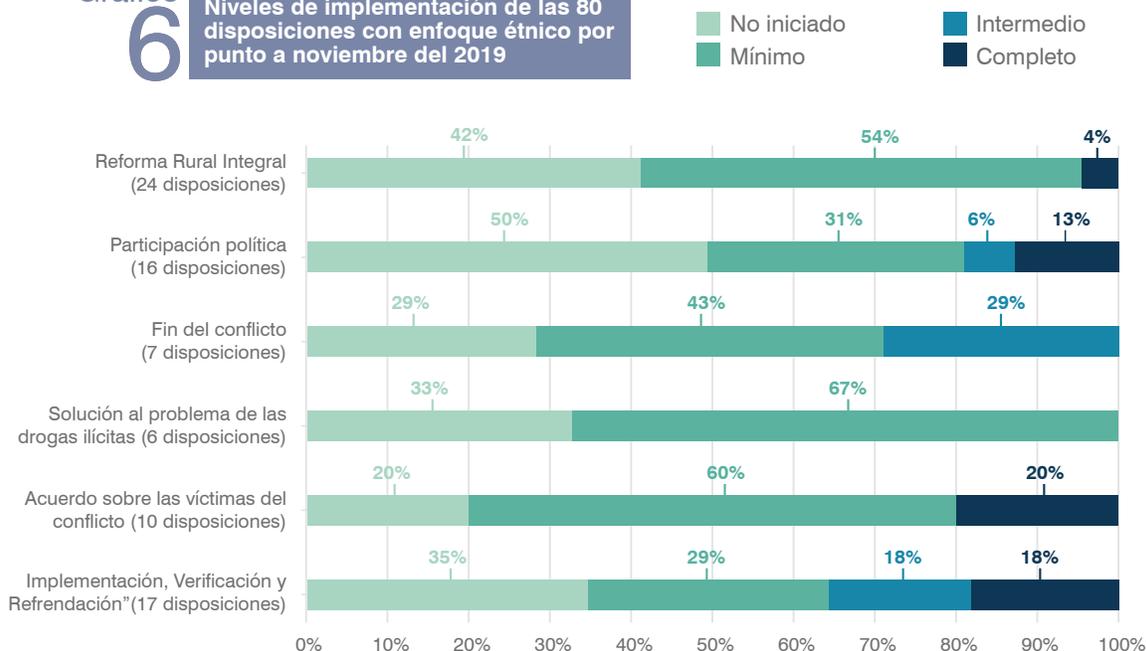
Por otro lado, la brecha entre los niveles de implementación de disposiciones generales del Acuerdo y aquellas con enfoque étnico, se relaciona con la falta de implementación del enfoque en planes y programas donde ha sido incorporado en su diseño. Por ejemplo, en el Acuerdo Final y en las metas trazadoras étnicas contempladas en el PMI, se estableció que para el 2018 se debía contar con un programa especial de armonización para la reincorporación de excombatientes de pueblos indígenas. Aunque la ARN ha realizado acciones encaminadas a la concertación con estas comunidades, solamente hasta diciembre del 2019 logró contar con los recursos necesarios para realizar los procesos de consulta previa⁶⁷.

También hay rezagos en la implementación de compromisos específicos del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, como el fortalecimiento de las guardias indígenas y cimarronas. Esto requiere de atención priorizada debido a la situación de extrema vulnerabilidad que viven las comunidades étnicas en los territorios. Según la Defensoría del Pueblo, 32 líderes y lideresas pertenecientes a comunidades indígenas y cinco pertenecientes a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras fueron asesinados entre el 1 de enero y el 31 de octubre del 2019⁶⁸. Adicionalmente, el desplazamiento forzado y confinamiento de comunidades étnicas continuó en departamentos como Córdoba, Nariño, Chocó, Antioquia y Cauca⁶⁹.

Las brechas y los avances en la implementación étnica de cada uno de los puntos se pueden ver en el Gráfico 6. Los puntos con menos compromisos del enfoque étnico implementados son la RRI y la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. Por ejemplo, el PNIS no cuenta con un programa especial para comunidades étnicas⁷⁰.

Gráfico
6

Niveles de implementación de las 80 disposiciones con enfoque étnico por punto a noviembre del 2019



Dentro de los compromisos que se encuentran atrasados, existen algunos estratégicos para impulsar la implementación plena del enfoque étnico. Por ejemplo, el plan de trabajo presentado por la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos (IEANPE) ya cuenta con la aprobación de la CSIVI. Al final del periodo de estudio, todavía se esperaba la evaluación de la nota conceptual por parte del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF) para su financiamiento⁷¹.

El cumplimiento de los compromisos del enfoque étnico es esencial para la implementación integral del Acuerdo Final. Éste fue diseñado con el propósito de transformar los territorios de las comunidades étnicas, las cuales fueron desproporcionadamente afectadas por el conflicto armado. Incluye, entre otras medidas, su participación efectiva, su seguridad y el fortalecimiento de sus sistemas jurídicos y de protección propios. Su inclusión es indispensable para la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

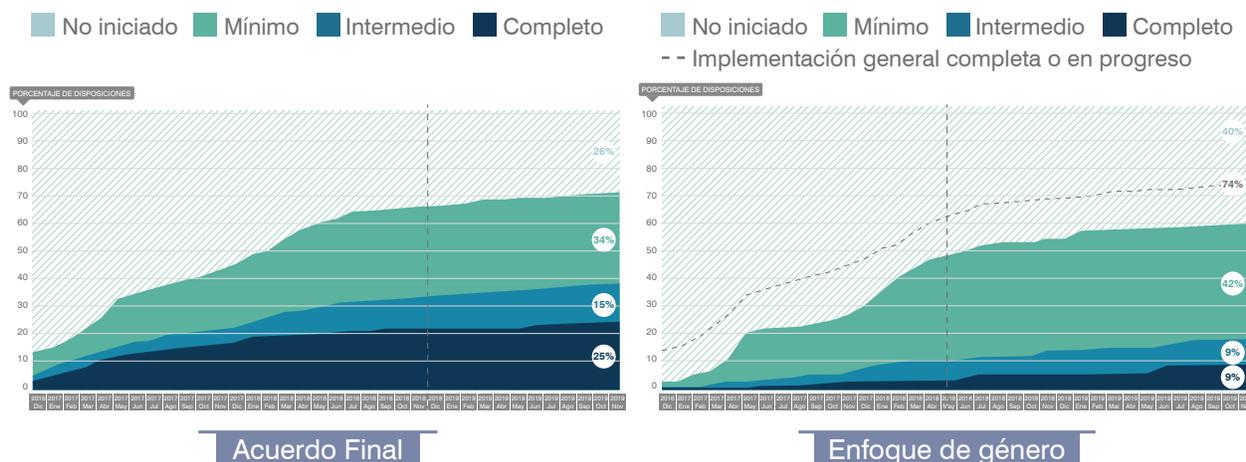
Enfoque de género

Durante el periodo de estudio, persistió la brecha entre la implementación de los compromisos con enfoque de género y los del Acuerdo en general. Esto se debe en parte a que más del 50% de las disposiciones con enfoque de género son de mediano y largo plazo que, por

su naturaleza, tomarán más tiempo en completarse; para la totalidad del Acuerdo, éstos representan sólo el 29%. Por otra parte, al igual que en el enfoque étnico, hay compromisos generales que se han implementado sin incluir un enfoque de género.

La implementación del Acuerdo Final también ha abierto nuevos espacios de participación donde las mujeres han mostrado su liderazgo. Su compromiso para trabajar reconstruyendo el tejido social en los territorios más afectados por el conflicto tiene el potencial de impulsar la implementación de todo el Acuerdo. No obstante, su intervención en estos espacios ha generado nuevos riesgos para ellas, sus familias y sus comunidades, lo cual amenaza sus esfuerzos a favor de la paz⁷².

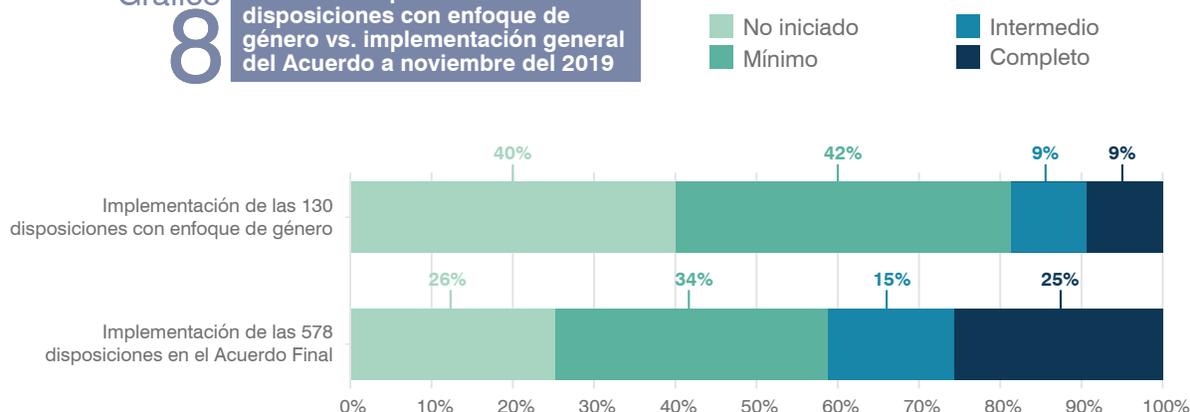
Gráfico 7 Niveles mensuales de implementación de las disposiciones del Acuerdo Final en general vs. las disposiciones con enfoque de género



El Gráfico 7 muestra la diferencia entre los niveles de implementación de la totalidad del Acuerdo Final y la del enfoque de género, la cual era del 14% a noviembre del 2019. Esta brecha es de esperarse por la naturaleza de las disposiciones con enfoque de género que suponen reformas estructurales necesarias para alcanzar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en la implementación del Acuerdo. El 69% de los 130 compromisos de género hacen parte de los puntos 1, 2 y 4, que en su mayoría son de mediano y largo plazo. Esto significa que una buena parte de las disposiciones de género puede tardar varios años en completarse. Como se ha anotado desde el comienzo de este informe, el actual punto crítico de transformación implica que las disposiciones de género deben comenzar a implementarse sin mayores dilaciones y de manera prioritaria para alcanzar las metas de mediano y largo plazo.

Los avances de género para estos puntos son los más bajos de todo el Acuerdo. En el Punto 1, de los 16 Planes Nacionales solamente tres habían sido formulados al final del periodo de estudio, pero no se habían puesto en práctica. Esto implica que al cierre del presente informe no se ejecutó el enfoque de género en estos planes. En el Punto 4, tampoco se creó el protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS.

Gráfico 8 Niveles de implementación de las disposiciones con enfoque de género vs. implementación general del Acuerdo a noviembre del 2019



El Gráfico 8 muestra que, a noviembre del 2019, había una diferencia del 16% entre los compromisos de género que habían sido completados y los del Acuerdo en su totalidad. Ésta se explica parcialmente por los compromisos que se han implementado, pero sin incluir un enfoque de género o lo han hecho de manera insuficiente. Esto se evidencia particularmente en los Puntos 2 y 3. Por ejemplo, el Gobierno tiene el compromiso de realizar talleres para promover “la participación política y [...] sus mecanismos, para garantizar y fomentar su conocimiento y uso efectivo”. Sin embargo, el bajo presupuesto destinado a estos espacios limitó la incorporación del enfoque de género⁷³.

La participación de las mujeres en el marco del Acuerdo ha evidenciado su capacidad de liderazgo y ha generado oportunidades para avances en varios puntos. Primero, la participación de las mujeres durante el 2017 y el 2018 resultó en 3.422 iniciativas de los PATR directamente relacionadas con el cumplimiento de los 51 indicadores de género del PMI⁷⁴. Segundo, las mujeres y población LGBT participaron en los mecanismos del SIVJNRN a través de la entrega de informes, lo cual ha ayudado a construir confianza entre éstas y las entidades del Sistema⁷⁵. Tercero, al trabajar con espacios creados por el Punto 6, como la CSIVI, la Instancia Especial de Mujeres logró durante el 2019 una veeduría importante de la implementación transversal del enfoque de género del Acuerdo⁷⁶.

No obstante, estos escenarios de participación y liderazgo han generado nuevos riesgos para las mujeres. Entre febrero del 2018 y mayo del 2019, se registraron 447 amenazas, 13

atentados y 20 homicidios contra lideresas sociales⁷⁷. A diferencia de los ataques contra los hombres líderes, las agresiones en contra de las lideresas frecuentemente son de contenido sexual y refuerzan estereotipos y roles de género tradicionalmente asignados a las mujeres que menosprecian su papel⁷⁸.

Estas agresiones ponen en riesgo su participación en los espacios creados por el Acuerdo. En Tumaco (Nariño), una lideresa fue asesinada en enero del 2019 porque miembros de la comunidad la culparon por atrasos en los pagos del PNIS, según líderes locales⁷⁹. En abril de ese año, en La Guayacana, un corregimiento del mismo municipio, una lideresa del PNIS se desplazó a raíz del asesinato del otro líder. Por este motivo, durante 10 meses ella no pudo contribuir al proceso de sustitución⁸⁰. En Putumayo una lideresa de la organización Mujeres Andinoamazónicas recibió amenazas personales y en contra de su familia por trabajar con este programa. Luego su esposo fue asesinado por su participación en la implementación de este punto del Acuerdo. Ella se desplazó del departamento, por lo cual no ha podido continuar liderando el Programa en su comunidad⁸¹.

Existen mecanismos para mitigar estos riesgos y garantizar la participación de las mujeres. Por ejemplo, el Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, que ha sido promovido desde las organizaciones de mujeres, la Vicepresidencia y el Ministerio del Interior. Éste incluye medidas de protección colectivas e individuales para las defensoras y sus comunidades, con un enfoque territorial. También abre espacios para la articulación entre el Gobierno nacional y local, y las organizaciones de mujeres y LGBT. El SISEP representa otra oportunidad para avanzar en este tema, pero no ha incluido aún el enfoque de género⁸².

En conclusión, persiste la brecha entre la implementación de las disposiciones generales del Acuerdo Final y las que tienen un enfoque de género. Por un lado, esta diferencia es el resultado de la falta de implementación de algunas disposiciones que contienen un enfoque de género. Por otro lado, la mayoría de los compromisos de género son de mediano y largo plazo, por lo cual es de esperar que tarden más tiempo en completarse. Varios de éstos tratan de la participación de las mujeres a nivel local, lo cual ha generado riesgos para ellas. Para proteger sus roles de liderazgo, garantizar su seguridad es fundamental. Esto permitiría una mayor inclusión de las mujeres y la comunidad LGBT, así como mayores avances en la implementación del Acuerdo en general.

Oportunidades para fortalecer la implementación:

- **Abrir y mantener espacios de participación para las mujeres, la población LGBT y los pueblos étnicos con el Gobierno y las entidades responsables de la implementación de los enfoques transversales en el Acuerdo.** Ya existen avances en este sentido, como la Instancia Especial de Mujeres y la IEANPE, pero es fundamental fortalecer el diálogo para construir más confianza. Recoger y difundir buenas prácticas de los esfuerzos existentes puede acelerar la implementación de las medidas dirigidas a la igualdad, garantizar los derechos y cerrar brechas. También, es importante respetar, defender y promover el derecho de la consulta previa, libre e informada.
- **Priorizar los compromisos que incluyen acciones afirmativas de género relacionados con la RRI y la sustitución de cultivos de uso ilícito.** Estos incluyen la implementación de los 16 Planes Nacionales, la aprobación del protocolo del enfoque de género dentro del PNIS y la creación de un programa especial para comunidades étnicas en este programa. Es fundamental impulsar la implementación a nivel local de las iniciativas PATR de género y enfoque étnico, así como aquellas que permiten implementar los indicadores de los capítulos étnico y género del PMI.
- **Fortalecer la protección de los líderes, las lideresas, defensores y defensoras con un enfoque que se ajuste a las necesidades específicas de las mujeres y las comunidades étnicas en su diversidad.** Las mujeres y los pueblos étnicos han mostrado un liderazgo importante, pero éste a su vez les ha generado riesgos de seguridad. Lo anterior afecta su participación efectiva en la construcción de paz. Para mitigarlos, la implementación del SISEP con un enfoque de género es un mecanismo valioso, así como el fortalecimiento de los sistemas de protección propios como las guardias indígenas y cimarronas.

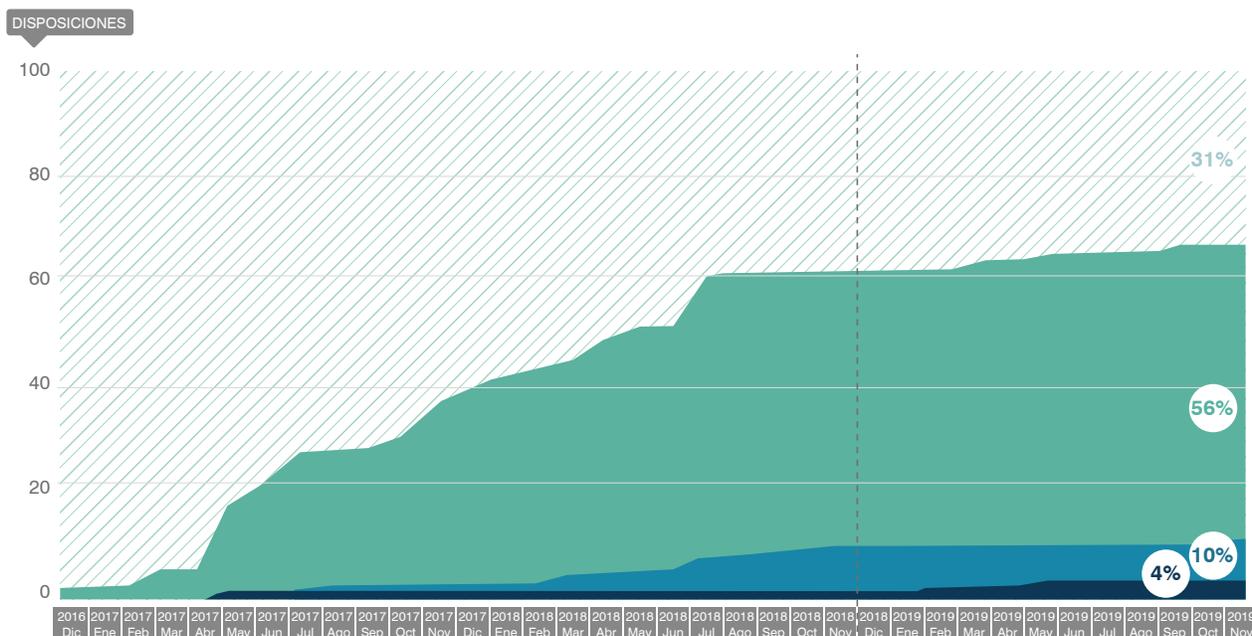
Punto 1: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

El Punto 1 sobre la RRI ha presentado pocos avances durante el último año, como se evidencia en el Gráfico 9.

Gráfico 9

Niveles mensuales de implementación del Punto 1

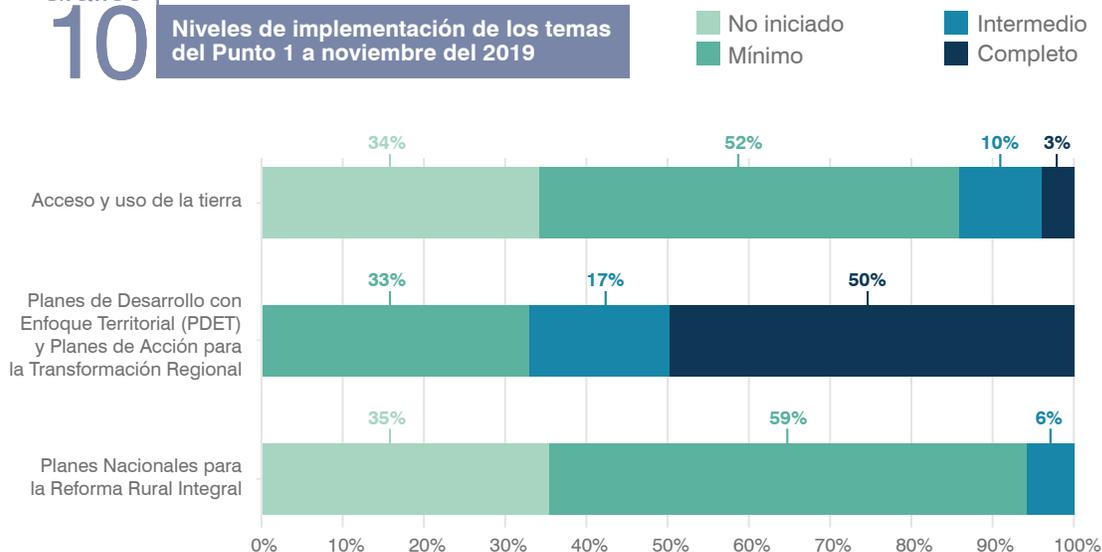
■ No iniciado ■ Mínimo ■ Intermedio ■ Completo



En este periodo el Gobierno ha avanzado en dos temas importantes, los cuales ha incorporado en su Plan Nacional de Desarrollo (PND): la puesta en marcha de una política para modernizar el sistema catastral – que hace parte del tema de acceso a la tierra - y la continuación del proceso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). No obstante, hay pocos avances en los otros compromisos relacionados con el acceso a la tierra y en los Planes Nacionales. Éstos contienen la provisión de bienes y servicios públicos rurales con el fin de fortalecer el acceso a la salud, la educación, la vivienda y el agua potable, especialmente para las mujeres rurales, entre otros. Los diferentes niveles de implementación de los temas incluidos en este punto se presentan en el Gráfico 10.

Gráfico
10

Niveles de implementación de los temas del Punto 1 a noviembre del 2019



La RRI es el punto del Acuerdo que plantea las mayores transformaciones a largo plazo y ofrece las bases para mejorar la calidad de vida de la población rural y reducir la pobreza en el campo. El análisis que se presenta a continuación se enfoca principalmente en los avances del último año del catastro y los PDET.

El catastro multipropósito representa una oportunidad de modernizar y fortalecer el Estado desde lo local y en el largo plazo, especialmente en los lugares donde éste es más débil⁸³. De completarse, se incrementaría la capacidad fiscal de los municipios para cobrar el impuesto predial, lo cual mejoraría sus finanzas. Desde una perspectiva de implementación, esto generaría nuevos recursos para hacer viable el cumplimiento de los PDET y otros temas del Acuerdo que requieren recursos adicionales. El catastro también permitiría administrar de manera más eficaz las áreas de conservación ambiental.

La actualización del catastro en Colombia representa una inversión del Estado en sí mismo con altos retornos. Por ejemplo, el municipio de Ovejas (Sucre) ha servido como piloto para llevar a cabo un ordenamiento de la propiedad mientras se actualiza la información catastral del municipio. Como resultado de la formalización de predios privados y del mejoramiento de esta información, la Procuraduría General de la Nación ha reportado que el recaudo del impuesto predial en Ovejas “pasó de... 57.450.000 en 2017 a 155.300.000 en 2018”⁸⁴, aproximadamente tres veces más en un año. Este caso resalta las oportunidades que representa la modernización del catastro: actualmente el 28,5% del territorio del país no tiene información catastral, y el 66% la tiene desactualizada⁸⁵.

Lograr ese inventario de los predios -especialmente rurales- también tiene implicaciones para el reconocimiento de los derechos de propiedad. Actualmente, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) ejerce funciones de gestión catastral, lo cual le permite actualizar la información de los predios a través del proceso de ordenamiento social de la propiedad rural. Este proceso está orientado a otorgar o formalizar masivamente derechos de propiedad y fue creado por el Decreto Ley 902 del 2017⁸⁶, en cumplimiento del Acuerdo Final. Durante el periodo de estudio, este procedimiento se empezó a ejecutar en los municipios de Rioblanco (Tolima), El Guamo y Córdoba (Bolívar)⁸⁷. Sin embargo, hay 11 municipios en los que este proceso está suspendido por razones de seguridad y de presupuesto⁸⁸.

El Gobierno ha logrado avances para la actualización del catastro. En primer lugar, gestionó préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo por un total de \$150 millones de dólares para este fin⁸⁹. Al mismo tiempo, ha anunciado que busca actualizar el 60% del área del país al 2022 y la totalidad en el 2025. Adicionalmente, ha fijado la actualización catastral como la meta transformacional más importante de su gestión⁹⁰, y ha reconocido que proviene del Acuerdo Final⁹¹.

Por otra parte, la definición del catastro como un servicio público es una reforma notable del PND. Esto implica que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) no será la única entidad responsable de actualizar el catastro. A la fecha de cierre del informe, más de 120 entes territoriales solicitaron hacer parte de la actualización mediante la figura de gestor catastral⁹². Por ello, es probable que el proceso enfrente importantes desafíos de coordinación que tendrían que superarse para lograr un catastro de calidad.

Con títulos de propiedad e información catastral moderna y actualizada, los campesinos podrían beneficiarse de la seguridad jurídica sobre la propiedad. Esto mejoraría sus condiciones de vida al permitirles acceder a créditos y programas estatales de desarrollo.

El Punto 1 también contempla la distribución de tierras por parte de la ANT para quienes no tienen o tienen insuficiente. A pesar de que esta agencia no ha recibido presupuesto adicional⁹³, durante el periodo de estudio cerca de 700.000 hectáreas fueron ingresadas al Fondo de Tierras, para un total de casi 925.000 hectáreas⁹⁴. Esto representa alrededor del 31% de las 3.000.000 de hectáreas contempladas en el Acuerdo para ser distribuidas. A la fecha de corte de este informe, el Instituto Kroc no tiene información sobre adjudicaciones de tierras provenientes del Fondo.

A la misma fecha, la ANT había adjudicado un total de 839.587 hectáreas de predios baldíos a través de procesos de ampliación y constitución de Resguardos Indígenas y titulación colectiva a comunidades Afrocolombianas⁹⁵. Esto contribuye a los compromisos de acceso a la tierra incluidos en el Capítulo Étnico⁹⁶. En cuanto a la adjudicación a

campesinos, la misma entidad había entregado 1.078.865 hectáreas, de las cuales 327.909 fueron para mujeres rurales⁹⁷, en desarrollo del enfoque de género del Acuerdo⁹⁸.

Otro de los temas importantes del Punto 1 son los PDET. Hasta el momento, uno de los logros de este proceso ha sido el reconocimiento de comunidades y organizaciones sociales en estas zonas de que la planeación participativa entre el 2017 y el 2019 contribuyó a la construcción de confianza en el Estado⁹⁹. En enero del 2020, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) comenzaron la socialización y validación de la Hoja de Ruta Unificada a través de una experiencia piloto en Catatumbo. Esta herramienta busca articular “los instrumentos derivados del Acuerdo Final, (...) los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral [y] los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los mecanismos de financiación y de ejecución”¹⁰⁰. Durante el 2020, este proceso continuará en los otros territorios PDET.

Este piloto en Catatumbo incluyó un espacio participativo para la priorización de iniciativas cuya legitimidad ha sido cuestionada. Las organizaciones de base que estuvieron en la fase de planeación del PATR no pudieron participar en este proceso porque sus representantes fueron convocados el mismo día que iniciaba el proceso¹⁰¹. También argumentaron que esta exclusión de hecho ha sido constante en el Catatumbo luego de la firma del PATR¹⁰².

Lo anterior, sumado al silencio institucional en otras regiones, ha socavado la confianza construida durante la fase de planeación de los PDET¹⁰³. Por lo tanto, los próximos pasos en la elaboración de la Hoja de Ruta Unificada, tanto en Catatumbo como en otros territorios, son una oportunidad para reconstruir la confianza perdida. Esto se podría lograr al incluir nuevamente a las mismas comunidades y organizaciones sociales que participaron en el proceso de PATR.

Durante el tercer año de implementación, la contratación de las organizaciones sociales, incluyendo las de mujeres y las Juntas de Acción Comunal (JAC), para completar obras PDET fue una buena práctica para promover una participación con sentido de pertenencia y confianza. Esto arrojó resultados positivos en lugares como Arauca, donde las comunidades terminaron las obras a tiempo y, debido a su buena gestión de los recursos, hubo excedentes en el presupuesto, los cuales fueron utilizados para completar otras obras¹⁰⁴.

Al igual que en el caso del catastro, la implementación de la Hoja de Ruta Unificada requiere de una coordinación eficiente entre los ministerios y agencias que ejecutarán las iniciativas priorizadas. Hasta el momento, esta coordinación ha sido liderada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la ART como gestora en los territorios. Al mismo tiempo, según la Corte Constitucional, las Zonas Futuro - la nueva estrategia de seguridad del Gobierno - deben articularse con la implementación de los PDET y otros componentes del Acuerdo Final¹⁰⁵.

Construir confianza con la implementación de los PDET también se puede lograr a través de procesos concretos de rendición de cuentas. El Acuerdo Final requiere la creación de veedurías ciudadanas como un mecanismo de seguimiento y participación. A la fecha de corte de este informe, se habían conformado veedurías a nivel nacional en lugares como Catatumbo, Cauca y Arauca, entre otros¹⁰⁶. Sin embargo, las entidades implementadoras no tuvieron una comunicación constante con las organizaciones, los medios o los ciudadanos que hacen esta veeduría¹⁰⁷. Por otro lado, la ART avanzó en la formación de los grupos motores en veeduría ciudadana a nivel veredal¹⁰⁸. Esto puede ser un punto de partida para acercar el Gobierno a la ciudadanía, rendir cuentas y construir confianza.

Años de conflicto armado y violencia han deteriorado las relaciones entre comunidades, organizaciones, Estado y excombatientes. Las iniciativas contenidas en el pilar ocho de los PDET sobre reconciliación, convivencia y construcción de paz tienen el potencial para transformar estas relaciones. Las universidades regionales, las organizaciones sociales, el Ministerio Público y la cooperación internacional tienen experticia en los temas que tratan estas iniciativas. Éstos incluyen formación en torno a derechos humanos, memoria, reconciliación y fortalecimiento de las capacidades de líderes locales, mujeres, jóvenes y grupos étnicos, entre otros. Estos actores y las autoridades locales participan en los Consejos Territoriales de Paz, incluidos en el Punto 2 del Acuerdo¹⁰⁹. Este espacio abre oportunidades de trabajo conjunto con el fin de que las políticas públicas para implementar el Acuerdo reflejen las necesidades de los territorios.

La implementación del Punto 1 representa una oportunidad para cerrar las brechas socioeconómicas entre la Colombia rural y la urbana con enfoques étnico y de género. Implementarlo de manera integral daría un impulso importante hacia esta meta. Aunque los logros del catastro y los PDET son importantes, avanzar en los Planes Nacionales, las medidas de acceso a la tierra, la zonificación ambiental y la jurisdicción agraria también es fundamental. La implementación integral de este Punto ofrece una oportunidad histórica para construir confianza entre las comunidades locales y el Estado. Ejecutar iniciativas y cumplir con las metas establecidas es necesario, pero por sí solo no es suficiente para construir confianza. Por ello, una participación activa que aumente el sentido de pertenencia de la población rural sería efectiva para mejorar la implementación. Es probable que esto demande mayor tiempo para finalizar los compromisos, pero los resultados serán más legítimos y sostenibles en el tiempo.

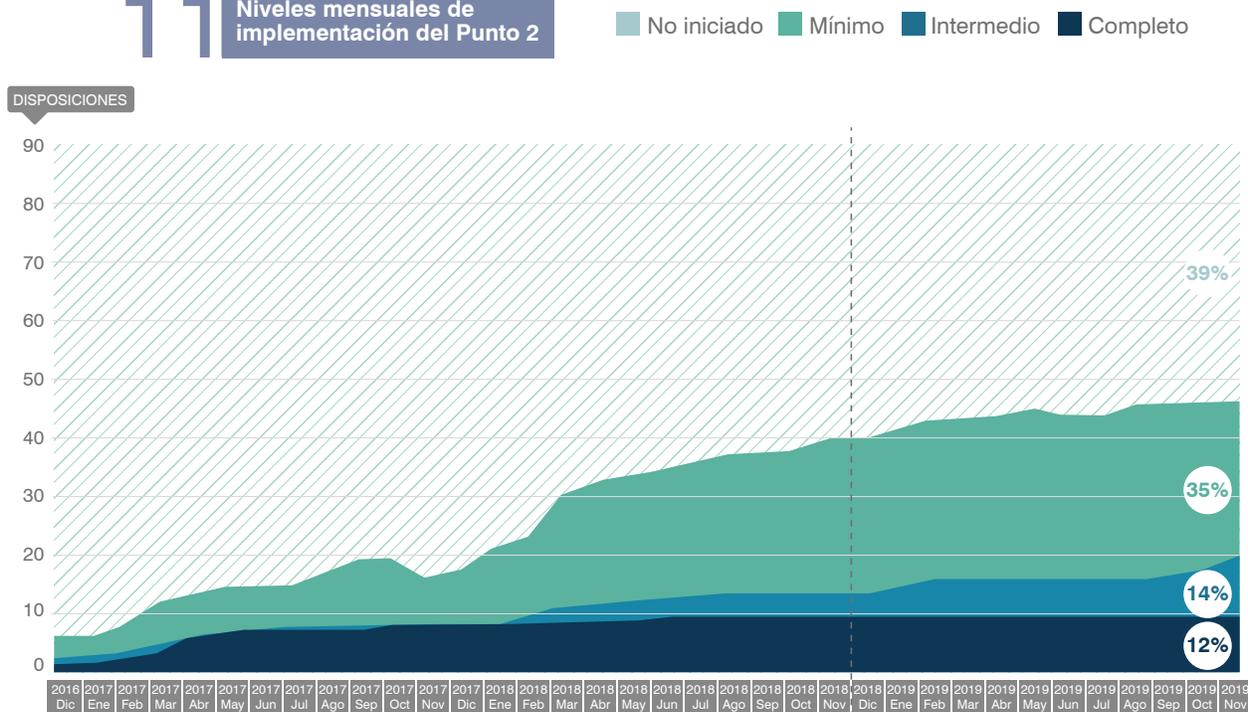
Oportunidades para fortalecer la implementación:

- **Asegurar la coordinación durante el levantamiento y actualización del catastro, priorizando los municipios más afectados por el conflicto.** Modernizar el catastro requerirá de la articulación entre las diferentes entidades que participarán en el proceso con el liderazgo del IGAC. Un objetivo clave de este proceso es actualizar el inventario de áreas de conservación y restricciones de uso para identificar tierra susceptible de ser titulada, especialmente para mujeres.
- **Apoyar con recursos y capacitación a las veedurías ciudadanas organizadas en los territorios PDET como herramientas de transparencia.** Una mayor rendición de cuentas permitiría un espacio en el cual el Gobierno muestre avances, la población exprese sus dudas y ambos puedan llegar a acuerdos para superar las dificultades que se presenten. Para ello, el rol del Ministerio Público y la cooperación internacional será fundamental.
- **Asegurar que los espacios de socialización para la Hoja de Ruta Unificada de los PDET sean participativos y legítimos, especialmente en territorios étnicos.** La inclusión de las comunidades y las organizaciones sociales y de mujeres es clave para incrementar la confianza entre las comunidades y el Estado, como sucedió en la fase de creación de los PATR. El papel de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación juega un rol crucial en este proceso.
- **Impulsar la construcción de paz desde los territorios a través de la implementación de las iniciativas del pilar ocho de los PDET en los Consejos Territoriales de Paz.** Estos consejos son liderados por las autoridades locales, con la participación de la OACP, la ART y otras entidades implementadoras del nivel nacional. Adicionalmente, convocan a los expertos y posibles implementadores de las iniciativas del pilar ocho como son universidades, cooperación internacional y organizaciones sociales. Por ello, son el espacio idóneo para impulsar la reconciliación y la construcción de paz desde los territorios.

Punto 2: Participación Política

El Punto 2 sobre la participación política presentó avances, en su mayoría, relacionados con la iniciación de implementación de nuevas disposiciones, como se evidencia en el Gráfico 11. Éstos estuvieron vinculados principalmente con las elecciones locales del 2019, los espacios de consulta pública del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y acciones misionales de ministerios, especialmente del Ministerio del Interior, y otras entidades como Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC).

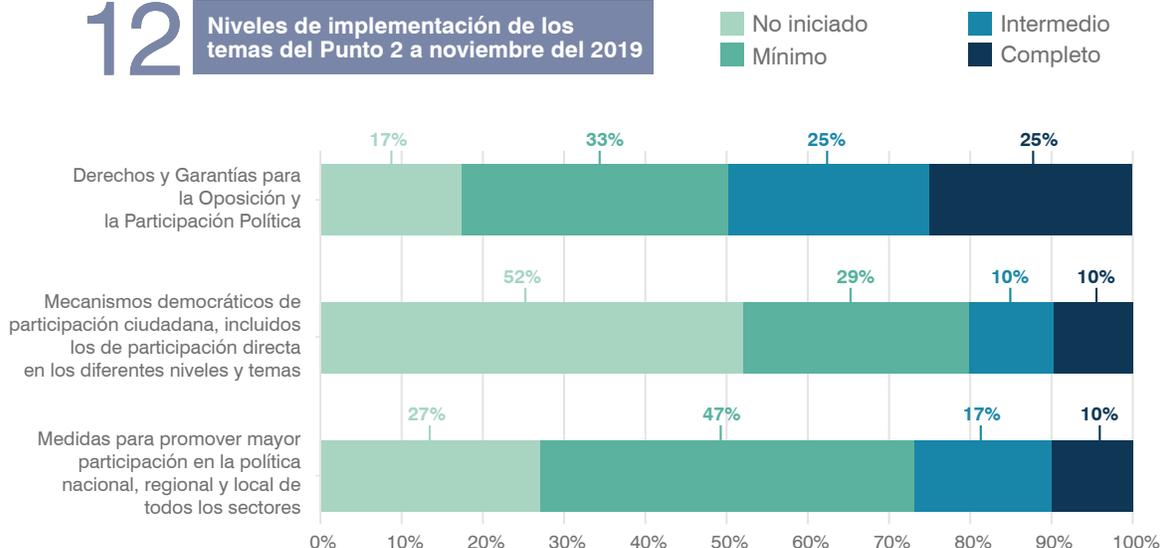
Gráfico 11 Niveles mensuales de implementación del Punto 2



Sin embargo, aquellos compromisos que buscan la ampliación de la participación efectiva y la promoción de una democracia más incluyente han avanzado poco, especialmente las diferentes reformas legales y mecanismos de participación ciudadana. El Gráfico 12 muestra los niveles de implementación de los temas que hacen parte de este punto a noviembre del 2019.

Gráfico
12

Niveles de implementación de los temas del Punto 2 a noviembre del 2019



El Punto 2 busca abordar la exclusión política, una de las causas más significativas del conflicto armado en Colombia¹¹⁰. Para este fin, promueve mecanismos democráticos de participación ciudadana a nivel nacional y local. Esto es de especial relevancia dado que la participación incidente fortalece la legitimidad de la democracia, del Estado y de la construcción de paz¹¹¹. Su implementación se encuentra en un momento crítico ya que está pasando de las disposiciones técnicas a las reformas estructurales de la democracia. Avanzar con éstas últimas sería beneficioso para el desarrollo territorial del Acuerdo y para tramitar las demandas de la ciudadanía que se evidenciaron en olas de protestas sociales a finales del 2019.

En el último año, los avances del Punto 2 fueron mayoritariamente técnicos. El Ministerio del Interior y la Registraduría Nacional del Estado Civil realizaron campañas de promoción de la participación electoral antes de las elecciones regionales de octubre del 2019¹¹². Este Ministerio también fortaleció la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) a través de varias medidas: mejoramiento del software¹¹³, formación en enfoque de género a los funcionarios de las entidades que la conforman¹¹⁴ y una estrategia de comunicaciones para posicionarla como herramienta de denuncia¹¹⁵, entre otros. Adicionalmente, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y sus entidades adscritas han creado y mantenido franjas específicas de radio para organizaciones sociales, de mujeres y de comunidades étnicas¹¹⁶. Por último, MINTIC abrió una convocatoria de adjudicación de emisoras comunitarias en todo el país, incluyendo municipios PDET¹¹⁷. La divulgación y la elaboración de propuestas fueron apoyadas e impulsadas por la ART¹¹⁸.

Así mismo, en el último año las disposiciones relacionadas con la veeduría ciudadana y la planeación participativa avanzaron. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) actualizó e implementó el Plan Nacional de Formación a Veedores, incluyendo los enfoques étnico y de derechos humanos en su diseño y ejecución¹¹⁹. Por otro lado, el DNP y el Consejo Nacional de Planeación emprendieron una labor de fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación para garantizar la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas. El DNP y el DAFP también elaboraron una estrategia de fortalecimiento en planeación participativa para nuevos mandatarios¹²⁰.

Las disposiciones que representan reformas democráticas estructurales avanzaron poco en el último año. Gran parte promueve iniciativas legislativas y una de las más importantes es la Reforma Política¹²¹. Su proyecto de ley final fue ampliamente criticado debido a que la versión debatida en ambas cámaras del Congreso no incluyó varias transformaciones que hubieran contribuido a la ampliación de la democracia. El Gobierno decidió retirar el proyecto de acto legislativo después de que se excluyera el tema de listas cerradas y de paridad de género en las mismas¹²². El proyecto tampoco incorporó la totalidad de las recomendaciones hechas por la Misión Electoral Especial (MEE) sobre la reforma política y electoral¹²³. Por ejemplo, fueron excluidos los cambios para otorgar mayor autonomía al Consejo Nacional Electoral (CNE) y financiar campañas y partidos políticos¹²⁴.

Otra oportunidad desaprovechada para ampliar la democracia fue la no aprobación del proyecto de acto legislativo para crear las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz por una votación mínima¹²⁵. Éste buscaba otorgar un total de 16 curules en la Cámara de Representantes a “zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional”¹²⁶ por dos periodos electorales. A la fecha de publicación de este informe, se encuentran en curso dos procesos judiciales para conseguir su aprobación, uno ante la Corte Constitucional y otro ante el Consejo de Estado¹²⁷. Por su parte, el Gobierno anunció que radicará un proyecto de acto legislativo con algunas modificaciones para estas circunscripciones¹²⁸.

El Punto 2 también es una herramienta para impulsar la implementación de otros temas del Acuerdo Final a nivel territorial. Los Consejos Nacional y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia pueden adelantar varias acciones importantes para la reconciliación nacional y local, dado que participan representantes de la sociedad civil y del Gobierno. Durante el 2019, el Consejo Nacional solamente fue convocado en plenaria dos veces¹²⁹, aunque debe reunirse cada tres meses, es decir, con el doble de frecuencia¹³⁰.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y el Consejo Nacional de Paz trabajaron el año pasado de forma articulada para la creación y el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz. También gestionaron insumos locales para la formulación de la política

pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización¹³¹. Estos consejos lograron configurarse como espacios de participación y diálogo con una pluralidad de actores, facilitando así relaciones positivas entre autoridades y sociedad civil¹³². Un ejemplo de lo anterior es el Consejo Departamental del Caquetá, en donde convergieron representantes de gobierno local, delegados del partido Fuerza Alternativa y de sociedad civil, especialmente organizaciones LGBT y de mujeres. En este espacio se discutió sobre ordenamiento territorial, reincorporación y garantías de seguridad. Sin embargo, sigue pendiente la definición de los planes de trabajo y los recursos para su funcionamiento¹³³.

Adicionalmente, hay diferentes medidas sobre la protesta y la movilización enunciadas en el Acuerdo que no se han implementado. En agosto del 2018, como resultado de un proceso participativo con la sociedad civil, el Ministerio del Interior expidió una resolución para adoptar un protocolo sobre el tratamiento estatal de la protesta social, incluyendo incidentes de violencia¹³⁴. Adicionalmente, la Corte Constitucional exhortó al Gobierno presentar una ley sobre la protesta antes del 20 de julio del 2019¹³⁵. A la fecha de cierre de este informe, el Gobierno no había presentado ningún proyecto de ley y la posición pública del Ministerio del Interior era que no la presentaría¹³⁶.

La implementación de las disposiciones relacionadas con la protesta y la movilización es particularmente relevante dadas las marchas en los últimos meses del 2019. Avanzar en ellas podría permitir un diálogo fluido entre el Gobierno y la sociedad civil alrededor de sus peticiones. El Consejo Nacional de Paz es un espacio apropiado para ello porque promueve el diálogo de diferentes sectores e impulsa la implementación total del Acuerdo Final, una de las demandas de los manifestantes¹³⁷.

Aplicar la reglamentación de la protesta social según el protocolo adoptado en el 2018 en cumplimiento del Acuerdo Final también ayudaría a disminuir el antagonismo entre los manifestantes y el Gobierno. Entre octubre y noviembre del 2019, múltiples actores marcharon en diferentes ocasiones. Entre sus razones destacaron el rechazo hacia el despliegue del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de las autoridades en contra de los manifestantes en las protestas¹³⁸. Según el protocolo, la violencia debe utilizarse como el último recurso y el diálogo como el primero.

La participación política es fundamental para construir la legitimidad del Estado y abordar una de las causas que alimentaron el conflicto armado en Colombia¹³⁹. Para lograr ambas metas, es necesario implementar las reformas estructurales a la democracia planteadas en el Punto 2 del Acuerdo. Adicionalmente, se pueden aprovechar estos compromisos para impulsar la implementación territorial y tramitar las demandas provenientes de las protestas

que iniciaron en noviembre del 2019. Los costos financieros de estas reformas, que son en su mayoría de carácter normativo, son mínimos frente a las ganancias que se pueden obtener.

Oportunidades para fortalecer la implementación:

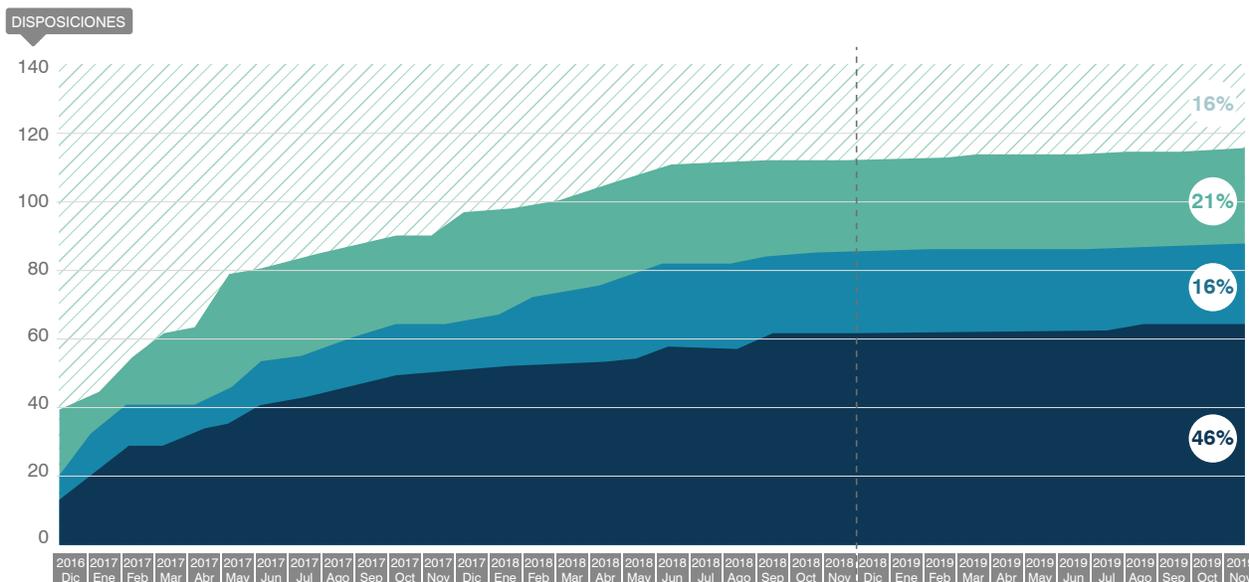
- **Garantizar el buen funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y los Consejos Territoriales para crear compromisos claros frente a la implementación integral del Acuerdo Final.** Convocar con mayor frecuencia el Consejo Nacional ayudaría a construir un diálogo continuo y permanente con la sociedad civil y a canalizar las exigencias manifestadas a través de las protestas, particularmente las relacionadas con la implementación del Acuerdo. A nivel territorial, estos espacios pueden ser catalizadores para la implementación de otros puntos del Acuerdo.
- **Presentar los proyectos normativos pendientes para la implementación de los compromisos del Punto 2 y promover los consensos necesarios para su aprobación.** Éstos incluyen la Reforma Política, ajustes normativos sobre la movilización y la protesta pacífica, la reforma a la Ley 152 de 1994 sobre planeación participativa y la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Éstas son reformas que generarían confianza en el Gobierno y que sólo son posibles a través de la aprobación de estas iniciativas legislativas. Su aprobación en el Congreso sería una muestra significativa del compromiso de esta administración y los partidos políticos con las víctimas del conflicto armado y otras poblaciones históricamente marginadas.

Punto 3: Fin del Conflicto

El Punto 3 es uno de los que mayores avances mostró en los primeros años de implementación, como se evidencia en el Gráfico 13. Esto se debe a que varios de los compromisos de este punto - el cese al fuego, el acantonamiento de combatientes y la dejación de armas, por ejemplo - se lograron en el corto plazo. Estos hallazgos confirman que el Acuerdo Final de Colombia es similar a otros CPA contenidos en la base de datos de PAM: en general, estas medidas suelen implementarse más rápido que otro tipo de compromisos¹⁴⁰.

Gráfico 13 Niveles mensuales de implementación del Punto 3

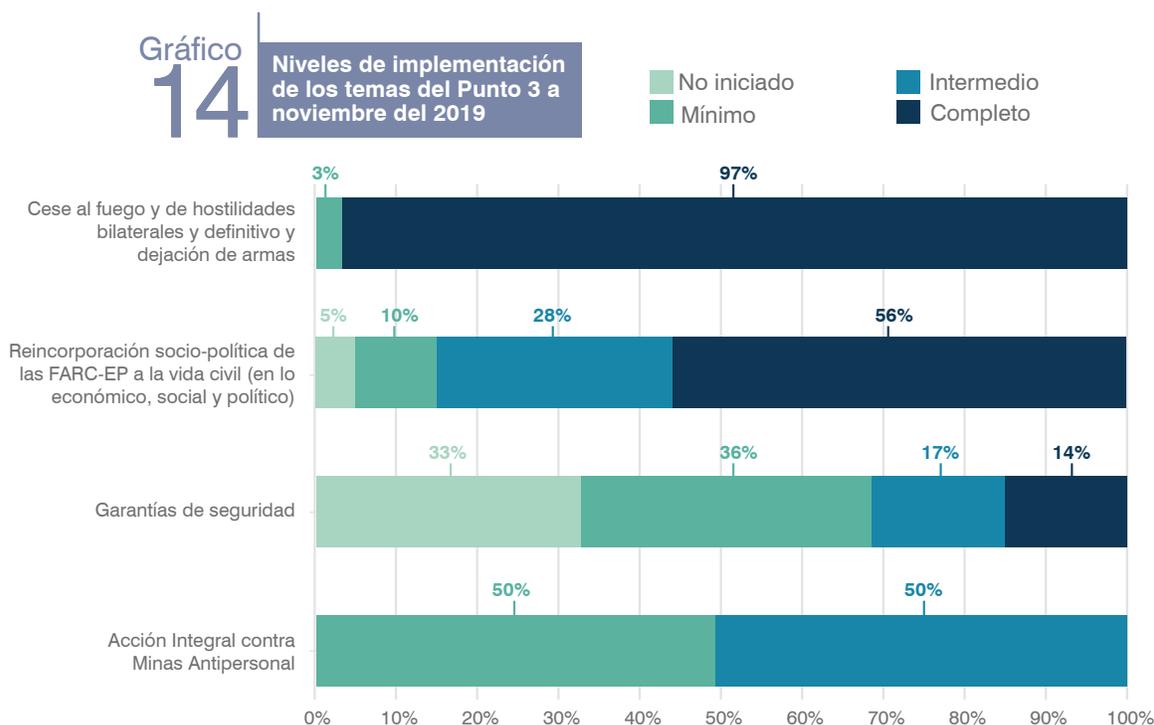
■ No iniciado ■ Mínimo ■ Intermedio ■ Completo



El Gráfico 14 muestra que los niveles de implementación de los diferentes temas que componen el Punto 3. Durante el 2019, la reincorporación económica de los y las exintegrantes de las FARC-EP progresó. Esto fue gracias a la priorización del Gobierno, el apoyo de la comunidad internacional y el compromiso de los y las excombatientes¹⁴¹. Las medidas de acción contra minas antipersonal, al contrario, avanzaron poco.

En cuanto a las garantías de seguridad, se fortaleció el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT). También se presentaron avances en el programa de protección integral para excombatientes y el trabajo de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Lo anterior incluye la implementación de proyectos para mejorar la convivencia con las comunidades

aledañas en temas como la prevención de violencias basadas en género y la transformación de conflictos.



La reincorporación de los y las excombatientes de las FARC-EP empezó en agosto del 2017, y actualmente se encuentra en un momento de transición: algunas medidas de apoyo de corto plazo para quienes dejaron las armas terminaron y las del largo plazo tomaron preponderancia. De acuerdo con el Gobierno, éstas durarán un total de ocho años¹⁴². Para que la reincorporación sea exitosa es necesario resolver los siguientes desafíos: (1) cumplir con los derechos políticos y civiles, (2) garantizar la seguridad de excombatientes y miembros de la Fuerza Alternativa; y (3) asegurar la sostenibilidad de sus proyectos productivos. Lograr lo anterior incrementaría la confianza y el compromiso político alrededor de la implementación del Acuerdo.

A final del periodo de estudio, la OACP había acreditado a 13.202 excombatientes. De ellos 12.940 continuaban en el proceso de reincorporación: 2.946 residían en los ETCR, 9.275 por fuera de éstos y 719 estaban pendientes de ser ubicados¹⁴³.

En octubre del 2019 transcurrieron las elecciones regionales en las cuales la Fuerza Alternativa presentó 301 candidatos en 23 departamentos, de los cuales 98 eran excombatientes y 117 eran mujeres. De ellos, 242 representaron al partido Fuerza Alternativa por medio de lista propia y 59 en coalición con otros partidos¹⁴⁴.

Algunos candidatos de la Fuerza Alternativa no pudieron ejercer efectivamente sus derechos políticos, debido a la inseguridad y la estigmatización que vivieron por ser miembros de esta colectividad; incluso algunos se vieron forzados a retirarse¹⁴⁵. Este partido tuvo el mayor número de militantes víctimas de atentados y asesinatos, aunque ningún candidato oficial fue asesinado¹⁴⁶. En los lugares con presencia de disidencias de las FARC-EP, como Putumayo, Caquetá y Guaviare, se presentaron amenazas contra candidatos y excombatientes de ese partido para obstaculizar su participación¹⁴⁷. Esto podría explicar por qué menos personas en proceso de reincorporación se presentaron como candidatos a las elecciones locales en estas regiones en comparación con otras¹⁴⁸.

El año 2019 fue el más violento en cuanto a los homicidios de excombatientes con 77 casos registrados, un aumento de 18,5% frente a los 65 del 2018¹⁴⁹. Algunos líderes y lideresas del partido Fuerza Alternativa lo interpretan como un incumplimiento del Acuerdo Final por parte del Gobierno¹⁵⁰. Aunque éste último ha proveído la seguridad alrededor de los ETCR a través de unidades policiales y del Ejército, 9.275 excombatientes ya no viven en estos espacios¹⁵¹. Algunos de ellos han conformado nuevas áreas de reagrupamiento y su seguridad sigue siendo un desafío adicional. El Plan Estratégico de Seguridad y Protección es una oportunidad para avanzar en este tema¹⁵².

Los avances en las investigaciones sobre el asesinato de los y las excombatientes de las FARC-EP en cabeza de la Fiscalía General de la Nación no han sido suficientes para fortalecer la confianza por parte de la Fuerza Alternativa en la implementación del Acuerdo¹⁵³. Además, la disidencia liderada por el exjefe negociador de las FARC-EP en La Habana, alias Iván Márquez, ha utilizado los asesinatos de excombatientes para llamar a personas en proceso de reincorporación a que vuelvan a las armas¹⁵⁴.

La Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía anunció en julio del 2019 que a la fecha había identificado el autor material en 52% de los 168 casos de homicidios investigados, con 12 condenas y 19 personas en juicio¹⁵⁵. Agregó que en el 77% de los casos en los que el autor fue esclarecido (es decir, en 67 casos), un grupo armado ilegal estaba involucrado¹⁵⁶. De las 67 personas detenidas, solamente nueve serían autores intelectuales¹⁵⁷.

La reincorporación económica fue una de las prioridades más importantes para el Gobierno durante el periodo de estudio. Esto permitió la creación de la ruta de este proceso y la aprobación de varios proyectos productivos. No obstante, persisten algunas dificultades relacionadas con el acceso a tierras, la sostenibilidad de estos proyectos y el apoyo a las formas asociativas de los y las excombatientes¹⁵⁸.

La Resolución 4309 del 2019 creó la ruta de reincorporación para los y las excombatientes¹⁵⁹. La aprobación de esta ruta era determinante para fijar los lineamientos del proceso a largo plazo, dado que la normatividad hasta ese momento contemplaba únicamente medidas para el corto y

mediano plazo. La Resolución establece la creación de una Hoja de Ruta, cuyo objetivo principal es recoger los acuerdos colectivos e individuales entre los excombatientes y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Este instrumento cuenta con tres fases: planeación, implementación y seguimiento participativo¹⁶⁰. También incluye un enfoque de género, cuya puesta en marcha es fundamental para asegurar un proceso de reincorporación exitoso.

Uno de los desafíos principales para la sostenibilidad de la reincorporación es el acceso a la tierra¹⁶¹. La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación anunció que de los 24 ETCR - que siguen en terrenos arrendados - se identificaron 19 que serán permanentes y cinco que serán trasladados¹⁶². Según la ARN, los criterios evaluados para la permanencia o el traslado de estos espacios fueron la accesibilidad de las tierras, la seguridad en el territorio, la provisión de bienes y servicios, las garantías para el desarrollo de los proyectos productivos y la capacidad de los municipios para integrar los ETCR. El Gobierno adquirió la tierra de un antiguo ETCR, tenía proyectado comprar cinco más en marzo del 2020 y trasladar cuatro de ellos¹⁶³.

El acceso a la tierra también es importante para la reincorporación económica dado que la mayoría de los proyectos productivos son de vocación agrícola. Aunque el Decreto Ley 902 del 2017 habilita a la ANT para comprar tierras a ser adjudicadas a entidades para el desarrollo de programas de reincorporación¹⁶⁴, el esfuerzo normativo no ha sido suficiente. La mayoría de los y las excombatientes continúan viviendo y desarrollando sus proyectos productivos en predios arrendados, lo cual afecta su sostenibilidad¹⁶⁵.

A pesar de esta dificultad, sobresale el avance de los últimos meses en la aprobación de proyectos colectivos e individuales. A diciembre del 2019, se habían aprobado 47 proyectos productivos colectivos que beneficiaban a 2.454 personas y otros 705 proyectos individuales para 827 excombatientes, lo cual corresponde al 24% de esta población¹⁶⁶. La ARN hace acompañamiento técnico a través de su estrategia de generación de ingresos desde la identificación de la idea de negocio hasta su implementación¹⁶⁷. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) proporciona asistencia técnica, al igual que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que también provee financiación¹⁶⁸.

La estrategia de generación de ingresos de la ARN también promueve las formas asociativas de los y las excombatientes. Sin embargo, se han presentado algunos problemas en el funcionamiento de las mismas, en particular de la cooperativa Economías Sociales del Común (Ecomun). Atendiendo uno de los compromisos del Acuerdo, se expidió el Decreto 899 del 2017¹⁶⁹, con el cual se creaba esta cooperativa como una organización especial de economía solidaria. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable uno apartados del Decreto, dejando a Ecomun en un limbo jurídico en el cual aún se encontraba al final del periodo de estudio¹⁷⁰.

Originalmente, la idea era que este proceso se desarrollara desde abajo hacia arriba. No obstante, en la práctica se ha realizado desde arriba hacia la base de la extinta guerrilla. Como resultado, existen problemas de toma de decisiones y de desarticulación con las asociaciones y cooperativas en territorio¹⁷¹. Estas dificultades se extienden a las más de 100 formas asociativas de excombatientes en proceso de reincorporación, principalmente en cuanto a las capacidades administrativas, el manejo financiero y la incertidumbre jurídica¹⁷².

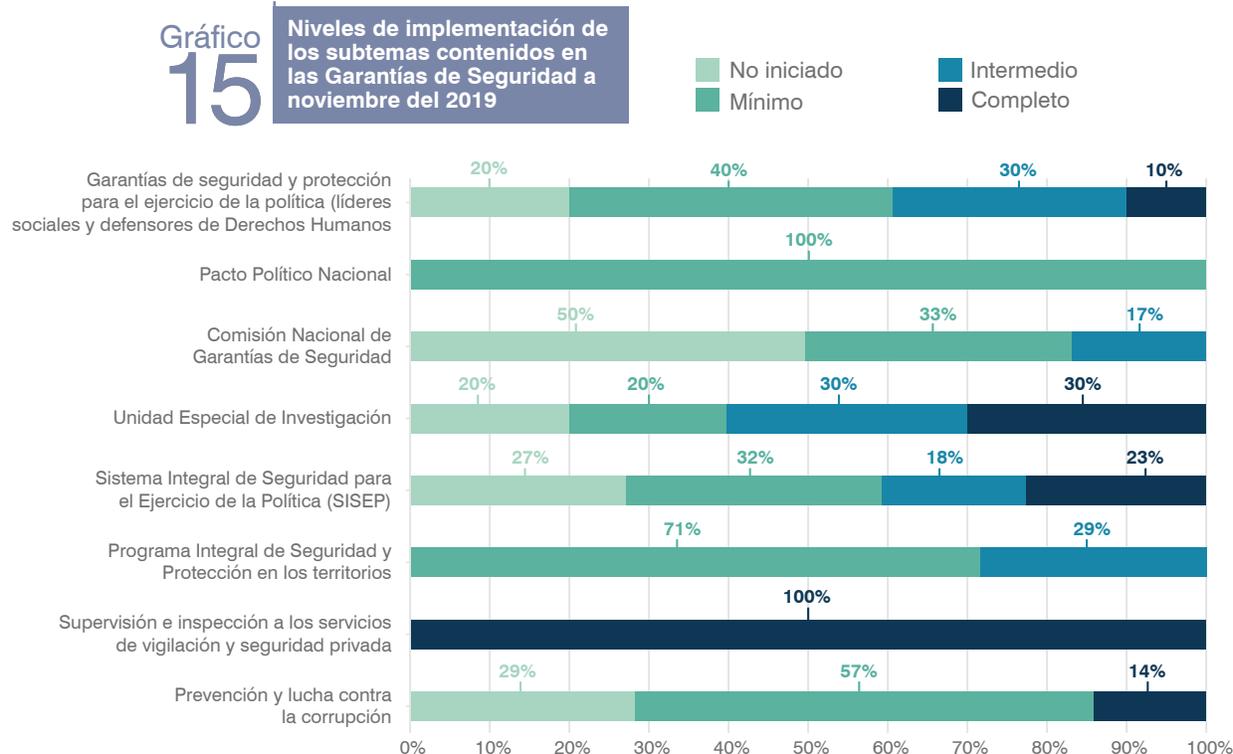
Finalmente, el programa de reincorporación de menores, “Camino Diferencial de Vida”, inició su etapa final en octubre del 2019 cuando el último menor cumplió la mayoría de edad. Este programa tuvo varias dificultades relacionadas con la articulación interinstitucional entre las entidades responsables y la falta de una hoja de ruta clara para su implementación¹⁷³. En su etapa final, la ARN se hizo cargo del programa y se enfocó en el trabajo psicosocial con los menores, sus familias, comunidades y entornos. La Agencia también fortaleció el acompañamiento de los menores¹⁷⁴.

Garantías de Seguridad

El Acuerdo Final incluye una visión amplia sobre la seguridad que va más allá de la protección a los y las excombatientes de las FARC-EP. Incluye más de 60 medidas como parte de un sistema enfocado en la prevención y reducción de la violencia política. Prioriza un enfoque de seguridad humana, que aborda la problemática desde una perspectiva integral con el ánimo de salvaguardar al ser humano frente a diversas amenazas que incluyen, pero no se limitan a las amenazas físicas. Adicionalmente, contiene varios espacios de participación ciudadana que son claves para el éxito de la construcción de mecanismos de seguridad en contextos particularmente violentos¹⁷⁵. No obstante, el análisis evidencia que durante el periodo de estudio las garantías de seguridad se implementaron de manera fragmentada, no articulada y poco participativa.

Sin embargo, se destacan varios avances en la implementación de los subtemas de las Garantías de Seguridad presentados en el Gráfico 15. Se fortaleció el SAT de la Defensoría del Pueblo: entre mayo del 2018 y octubre del 2019 emitió 142 documentos de alerta¹⁷⁶. El programa de protección integral implementó 270 esquemas de protección individuales y 30 colectivos para excombatientes de las FARC-EP¹⁷⁷. La UNIPEP mejoró la protección de los ETCR y adelantó proyectos para mejorar la convivencia entre las comunidades aledañas y estos espacios. También se enfocó en la prevención de violencias basadas en género y en la transformación de conflictos¹⁷⁸. Finalmente, se desarrollaron de manera conjunta nuevas metodologías de investigación entre la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía y el Cuerpo Élite de la Policía. Esto ha permitido obtener avances investigativos en los casos

de homicidio contra excombatientes, líderes, lideresas y defensores de derechos humanos, principalmente en la identificación de los autores materiales de estos crímenes¹⁷⁹.



Las Garantías de Seguridad son cada vez más importantes en el contexto actual. Durante el 2019 fueron asesinadas por lo menos 118 personas líderes y defensoras de derechos humanos y 77 excombatientes de las FARC-EP, el año más violento para quienes dejaron las armas¹⁸⁰. En regiones como el Bajo Cauca Antioqueño¹⁸¹, el río Atrato¹⁸², el Darién chocoano¹⁸³, el Catatumbo¹⁸⁴ y el Pacífico Nariñense¹⁸⁵ la confrontación entre actores armados ilegales generó graves afectaciones a la población, incluyendo homicidios, desplazamientos y confinamientos. En el sur del país se incrementó la victimización de las comunidades indígenas a causa de las acciones violentas de las disidencias de las FARC-EP¹⁸⁶.

La investigación del Instituto Kroc encontró una implementación fragmentada de las Garantías de Seguridad. Por ejemplo, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) presenta retrasos en el desarrollo de sus componentes más importantes. Este es el caso de la Instancia de Alto Nivel¹⁸⁷, cuyo objetivo principal es la articulación y el buen funcionamiento del SISEP. A pesar de la importancia de su papel, no se convocó durante el periodo de estudio y la OACP buscó reemplazar sus funciones con las de la Comisión de

Seguimiento y Coordinación de Procesos Electorales¹⁸⁸. Lo anterior cambia su objetivo y no garantiza el cumplimiento de lo estipulado en el Acuerdo Final.

El Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y Organizaciones en el Territorio también presenta rezagos. Creado a través del Decreto 660 del 2018¹⁸⁹, este programa busca adoptar medidas de protección integral y prevención de violaciones a los derechos humanos desde un enfoque territorial y diferencial. Esto incluye la implementación de medidas de prevención y protección, el fortalecimiento a la capacidad de denuncia, un componente de promotores de convivencia y protocolos de protección en territorios rurales. Sin embargo, debido a la falta de asignación de los recursos necesarios, el Ministerio del Interior avanzó únicamente con asistencia técnica en algunos territorios¹⁹⁰.

Otro ejemplo es la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), que también hace parte del SISEP y que fue creada con el propósito de diseñar y hacer seguimiento a la política de desmantelamiento de las organizaciones criminales¹⁹¹. Dos años después de su creación, la Comisión no cuenta con esta política, la cual es fundamental en la lucha contra los responsables de las agresiones contra líderes y lideresas sociales. Esto se debe en parte al hecho de que la Comisión sólo se reunió dos veces durante el 2019¹⁹². Por este motivo tampoco avanzó con el análisis de la propuesta entregada por los representantes de la sociedad civil en la sesión del 12 de agosto del 2019¹⁹³.

La baja articulación de instancias y entidades responsables de la implementación de las Garantías de Seguridad limitó la efectividad de la respuesta a riesgos y amenazas en diferentes regiones. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Ésta debería articular las respuestas a las alertas tempranas del SAT de la Defensoría. Sin embargo, no cuenta con una metodología para responder rápidamente ni un mecanismo claro de seguimiento. Lo anterior impide la mitigación de los riesgos. Según la Defensoría del Pueblo, el 75% de los homicidios de líderes y lideresas tuvieron lugar en municipios que fueron “identificados como en riesgo” en febrero del 2018¹⁹⁴.

La falta de participación de calidad generó una pérdida de confianza en los diferentes espacios relacionados con las Garantías de Seguridad por parte de varios actores importantes de la sociedad civil. Por ejemplo, delegados de las más de 40 instancias creadas por el Acuerdo Final manifestaron su preocupación frente a la falta de periodicidad de las reuniones, incluidas las de la CNGS; las limitaciones presupuestales para el buen funcionamiento de los diferentes comités técnicos; y la transformación de los espacios en lugares de socialización y no de diálogo¹⁹⁵.

Otra evidencia del distanciamiento por parte de la sociedad civil es el proceso de las mesas de trabajo para la construcción de la Política Pública de Respeto y Garantía a la Labor

de Defensa de los Derechos Humanos. El Ministerio del Interior lidera este proceso junto con representantes de organizaciones sociales. No obstante, las plataformas de derechos humanos decidieron suspender su participación por la falta de implementación de las Garantías de Seguridad del Acuerdo¹⁹⁶.

El Punto 3 busca ponerle fin al conflicto armado con las FARC-EP a través de la reincorporación de los y las excombatientes y la provisión de seguridad en los territorios más afectados por la violencia. La reincorporación avanzó, principalmente, por el compromiso de los excombatientes, la priorización por parte del Gobierno y los aportes de la comunidad internacional. Sin embargo, sigue enfrentando varios desafíos incluyendo la cobertura de los proyectos productivos, la sostenibilidad del proceso en el largo plazo y la protección de los y las excombatientes. La seguridad, no obstante, no se limita únicamente a quienes dejaron las armas. El Acuerdo Final creó un sistema de medidas para comunidades locales, activistas y personas que participan en procesos políticos. Este sistema no se implementó de manera integral durante el periodo de estudio. Asegurar el cumplimiento pleno de la reincorporación y la seguridad es fundamental, pues la confianza de la sociedad colombiana en la construcción de paz depende en buena parte de ello.

Oportunidades para fortalecer la implementación:

- **Continuar los esfuerzos de la ARN y la ANT en la adquisición de las tierras donde están ubicados los ETCR o la reubicación de estos espacios.** Los predios donde están ubicados los ETCR son en su mayoría arrendados, lo cual mina las posibilidades de implementar el proceso de reincorporación de manera sostenible para los 3.000 excombatientes y sus familias que aún viven en esos lugares.
- **Fortalecer el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección para los y las excombatientes, incluyendo un enfoque de género.** El 2019 fue el peor año para la seguridad de los y las exintegrantes de las FARC-EP, con un promedio de un excombatiente asesinado alrededor de cada cinco días. La inseguridad puede minar su disposición de seguir vinculados al proceso de paz, especialmente al proceso de reincorporación y a los mecanismos de justicia transicional. Este programa representa una oportunidad para mejorar su seguridad, incluso para quienes ya no residen en los ETCR y presentan alto nivel de riesgo.
- **Continuar el trabajo conjunto entre el Gobierno y la Fuerza Alternativa para aprobar más proyectos productivos para excombatientes y asegurar su sostenibilidad, especialmente para los que están fuera de los ETCR.** Aunque durante el último año las partes avanzaron significativamente en este proceso de aprobación, la financiación fue

un desafío. Adicionalmente, los proyectos en desarrollo hasta el cierre de este informe cubrirían solamente el 24% de la población de excombatientes.

- **Aumentar los recursos financieros, técnicos y humanos para el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y la UEI de la Fiscalía General de la Nación.** Para construir confianza en la paz y proteger la vida de líderes y lideresas, defensores de derechos humanos y excombatientes, es necesario seguir avanzando en el esclarecimiento de los casos de homicidio y agresiones en su contra. Al mismo tiempo, se requieren mayores esfuerzos para identificar a los autores intelectuales de estas agresiones.
- **Reactivar la Alta Instancia del SISEP.** Durante el periodo de estudio, la OACP buscó reemplazar esta instancia con la Comisión de Seguimiento y Coordinación de Procesos Electorales. La Alta Instancia tiene el mandato de articular el SISEP, donde se reúnen al menos nueve actores diferentes para sugerir acciones en materia de seguridad, prevención y protección para líderes sociales y excombatientes.
- **Convocar con mayor frecuencia a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.** Esta Comisión tiene entre sus responsabilidades diseñar una política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales con la participación de delegados de la sociedad civil. Durante el periodo de estudio, se reunió únicamente dos veces, y no pudo avanzar en el cumplimiento de este aspecto de su mandato.
- **Implementar el enfoque de género de la Resolución 4309 del 2019.** Es necesario promover programas y oportunidades para la cualificación técnica y profesional de las mujeres y población LGBT en proceso de reincorporación, así como garantizar su acceso a servicios de salud integrales y proveer medidas para apoyar el cuidado de niños y niñas. Se requiere también asegurar la continuidad y el funcionamiento de la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación.

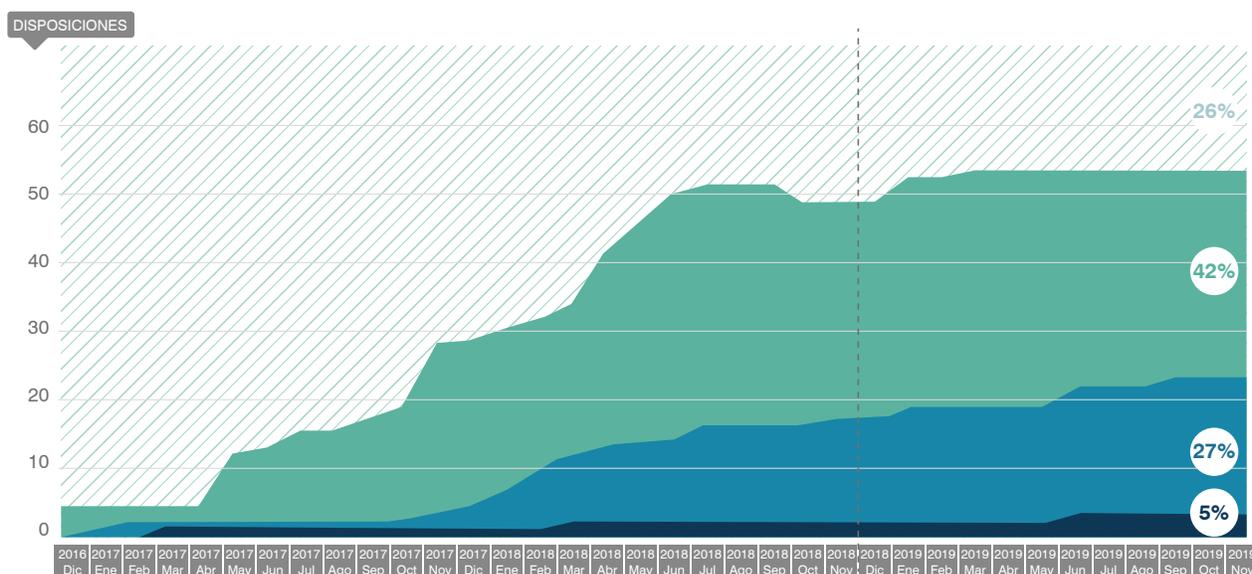
Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El Punto 4 muestra una desaceleración en el ritmo de implementación durante el periodo de estudio, como se evidencia en el Gráfico 16. Esta dinámica se debe principalmente a que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) estuvo en efecto pausado por seis meses al final del 2018 y comienzo del 2019 mientras el Gobierno revisaba el Programa. Una vez terminado, se evidenciaron avances de manera casi inmediata relacionados con la asistencia técnica y los proyectos de seguridad alimentaria. Sin embargo, dada la magnitud de este programa, estas acciones representan un adelanto limitado. Adicionalmente, se registraron pocos desarrollos en el resto de este punto, que se relaciona con temas de lavado de activos, corrupción y consumo de drogas ilícitas.

Gráfico
16

Niveles mensuales de implementación del Punto 4

■ No iniciado ■ Mínimo ■ Intermedio ■ Completo



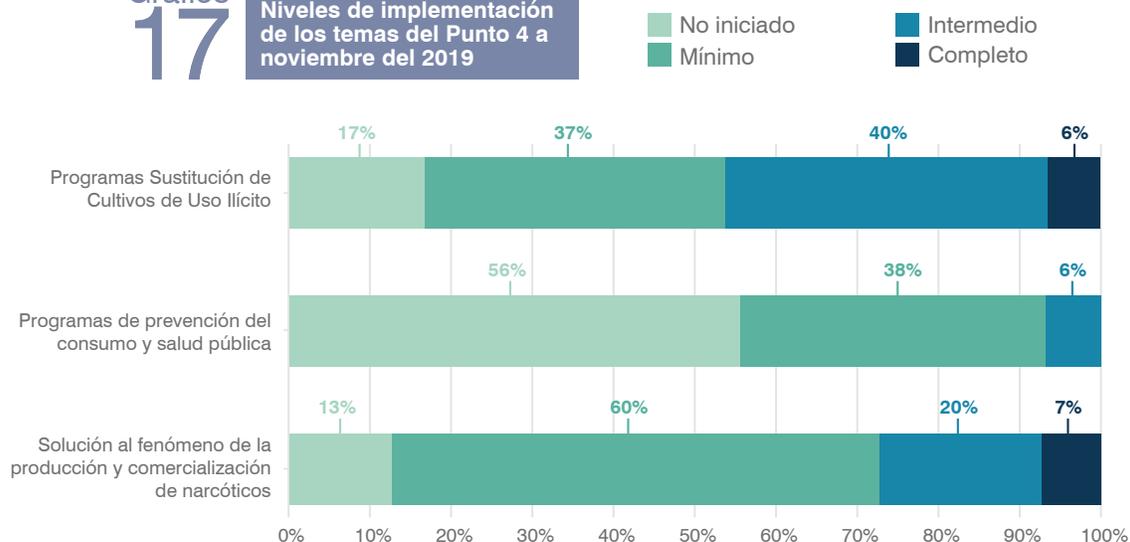
Los diferentes niveles de implementación de los temas incluidos en el Punto 4 se presentan en el Gráfico 17. Esto incluye el PNIS, pero también compromisos que buscan prevenir el consumo de drogas y dar una solución a la producción y comercialización de narcóticos.

Los diferentes componentes del Punto 4 son interdependientes porque apuntan a acabar con el narcotráfico como economía de guerra. Cada uno representa en general un eslabón en la cadena de este negocio, para así abordar el fenómeno de manera comprensiva. Además, como se establece explícitamente en el Acuerdo, los Puntos 4 y 1 están íntimamente relacionados, dado que buscan transformar los contextos rurales de desigualdad que han

permitido el surgimiento de las economías ilícitas. De hecho, los 10 municipios con mayor cantidad de coca en el país son todos municipios PDET, aunque no todos hacen parte del PNIS¹⁹⁷.

Gráfico 17

Niveles de implementación de los temas del Punto 4 a noviembre del 2019



El Punto 4 del Acuerdo de Paz representa una oportunidad para los campesinos de hacer la transición de los cultivos de uso ilícito a los legales en el corto y mediano plazo¹⁹⁸. El Acuerdo creó el PNIS con el propósito de promover la sustitución de estos cultivos y mejorar las condiciones de vida en las zonas donde hay presencia de los mismos. Éste se implementa a través de acuerdos firmados con los cultivadores, asistencia técnica, apoyo a proyectos productivos y la creación participativa de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) como parte de los PDET¹⁹⁹.

Este Programa representa una oportunidad histórica de construir confianza entre el Estado y las comunidades cocaleras, lo cual es particularmente importante dada la larga historia de la política de erradicación forzada (manual y aérea) y los acuerdos de desarrollo alternativo que han fracasado en el pasado²⁰⁰. No obstante, en la actual coyuntura el PNIS y los mecanismos para reformar la política de lucha contra las drogas consignados en este Punto sufren de una crisis de credibilidad.

Líderes y lideresas del PNIS entrevistados por el Instituto Kroc señalaron diversas fuentes de desconfianza en el Programa²⁰¹. Entre ellas, destacaron retrasos o incumplimientos en la implementación, la percepción de exclusión y suspensión injusta de algunas familias y el cambio en las reglas de juego del Programa, lo cual ha generado incertidumbre. Así mismo,

resaltaron el impacto en la implementación del PNIS que tuvieron la violencia y las amenazas en su contra²⁰².

En cuanto a los retrasos mencionados, los líderes y lideresas entrevistados afirmaron que el aplazamiento reiterado de las reuniones, la falta de puntualidad en la entrega de los pagos y las demoras en la prestación de la asistencia técnica son algunos de los aspectos que más han lacerado su confianza en el PNIS²⁰³.

Entre noviembre del 2018 y abril del 2019, el Gobierno revisó el PNIS para identificar posibles ajustes. En este periodo se agravaron los atrasos existentes en el Programa, incluidos los relacionados con pagos de subsidios en algunas regiones, asistencia técnica, proyectos de seguridad alimentaria y los proyectos productivos²⁰⁴. Por ejemplo, entre noviembre del 2018 y abril del 2019, el número de familias con asistencia técnica aumentó solamente en 250, o el 0,008%²⁰⁵. Adicionalmente, ninguna familia nueva accedió a proyectos de seguridad alimentaria entre enero y abril del mismo año²⁰⁶.

Desde abril del 2019 se presentaron avances importantes, pero no fueron suficientes para reconstruir la confianza²⁰⁷. Entre abril y julio, la cantidad de familias con asistencia técnica asignada se duplicó de 33.300 a 60.731²⁰⁸. Entre abril y septiembre, el porcentaje de familias con proyectos de seguridad alimentaria pasó del 17% al 42%²⁰⁹. Sin embargo, a finales de este año, solo el 1% de participantes tenía un proyecto productivo en funcionamiento²¹⁰.

Otra fuente de desconfianza es la falta de diálogo efectivo entre las comunidades y el Gobierno sobre los obstáculos del PNIS²¹¹. El Programa cuenta con instancias de participación, como los Consejos Asesores Territoriales (CAT), para abordar los problemas de su implementación²¹². Sin embargo, en varios casos, los campesinos no fueron invitados, no se les brindó apoyo para asistir a las reuniones, o éstas funcionaron más para socializar decisiones ya tomadas que para tomarlas de manera conjunta²¹³. Construir un diálogo incidente en estos espacios podría mejorar la relación entre los participantes del Programa y el Gobierno.

Además, la violencia contra comunidades, participantes, líderes y lideresas del Programa ha suscitado miedo y desconfianza en el mismo²¹⁴. La consolidación de grupos disidentes de las antiguas FARC-EP y el reacomodo de los demás grupos armados ilegales que operan en algunas de las zonas PNIS, constituyen un factor de riesgo significativo²¹⁵. En las palabras de una lideresa,

Nosotros nos pusimos la camiseta y comenzamos con este programa. Le metimos ganas, empezamos, logramos meter todo ese poco de gente en ese proceso. Pero usted sabe que esta es una zona delicada. Uno pues sigue trabajando, yo sigo trabajando, pero ya no con la misma valentía que uno tenía cuando esto empezó. A raíz de la muerte de Argemiro [líder del PNIS asesinado en abril del 2019] pues todo mundo cogimos como miedo. Estamos trabajando sí, pero por los laditos²¹⁶.

Esta dinámica de violencia contra líderes involucrados en el PNIS ocurre en varias zonas del país. La Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), que reúne gran parte de los campesinos con cultivos de uso ilícito, señala que entre mayo del 2017 y enero del 2020, 56 líderes y 29 participantes del PNIS fueron asesinados²¹⁷. La negación de esta violencia ha generado rechazo e indignación entre los participantes²¹⁸. Estos asesinatos además de generar temor, debilitan el proceso de sustitución, como ocurrió en Tumaco y Córdoba²¹⁹. A nivel local, los líderes y lideresas han sido puentes en la comunicación entre el Gobierno y las comunidades en el día a día de la implementación. Cuando ocurre un asesinato, la participación de las comunidades se ve severamente afectada y ese puente comunicacional con el Estado se rompe. Para que las comunidades vuelvan a confiar en el Programa e impulsar su implementación, es necesario proteger la vida de sus líderes, lideresas y participantes.

El Punto 4 no se concentra solamente en la sustitución de cultivos de uso ilícito. También crea diferentes espacios para reformar la política de drogas con la participación de la sociedad civil. Sin embargo, estos últimos no fueron efectivos, lo cual generó una sensación de exclusión.

La limitada participación de las mujeres, las comunidades étnicas, los académicos y los jóvenes se evidencia en los escenarios de reflexión a nivel internacional, nacional y local. El Acuerdo Final establece que el “Gobierno nacional promoverá una Conferencia Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consenso [...] En el marco de esta conferencia se promoverá la participación de instituciones académicas y de investigación, de personas productoras de hoja de coca, amapola y marihuana, y de consumidoras y consumidores organizados”²²⁰.

En cumplimiento de este compromiso, el Ministerio de Relaciones Exteriores enmarcó la Conferencia sobre la política de lucha antidrogas dentro del 60o periodo de la sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas que tuvo lugar el 13 de marzo del 2017 en

Viena (Austria)²²¹. El Ministerio de Relaciones Exteriores informó que la participación de la sociedad civil en los espacios de reflexión que tuvieron lugar no fue tomada en cuenta como un indicador en el proceso²²². En este caso, el Gobierno cumplió con la realización de la conferencia, pero omitió los espacios de participación. A la fecha de cierre de este informe, no se había registrado actividad de implementación adicional sobre este tema y estaba pendiente la realización de un último espacio de diálogo²²³. Esto es una gran oportunidad para que el Gobierno construya con la sociedad civil consensos en torno a la política de lucha contra las drogas.

El Acuerdo también establece que el Gobierno “pondrá en marcha una nueva campaña nacional que promueva valores, alerte sobre nuevas modalidades de lavado y fomente la participación y capacidad ciudadana en el espíritu del Punto 2 del Acuerdo Final”²²⁴. Para dar cumplimiento a esto, y atendiendo la necesidad de incluir a la sociedad civil, el Ministerio de Justicia, en cabeza del Observatorio de Drogas, había propuesto elaborar una campaña de sensibilización a la opinión pública compuesta por dos comerciales de televisión, dos cuñas de radio y una estrategia viral. El objetivo era sensibilizar a los ciudadanos sobre el riesgo y las consecuencias de participar en acciones relacionadas con el lavado de activos y fomentar una cultura de la legalidad²²⁵.

Sin embargo, la campaña se canceló²²⁶ y, en su lugar, se propuso dar cumplimiento a este compromiso a través de la celebración del Día Nacional Contra el Lavado de Activos. Éste se celebró el 29 de octubre del 2019 y sus participantes fueron las empresas privadas y organismos de gobierno, dejando de lado la participación e incidencia de la sociedad civil²²⁷.

Dentro del PMI, los indicadores de seguimiento a estos compromisos del Ministerio de Justicia no consideran la participación de la sociedad civil. Este Ministerio afirmó que la mayoría de los que están a su cargo son de carácter normativo, por lo cual se enfocan en la participación del Gobierno y del alto nivel empresarial²²⁸.

La dinámica de implementación del Punto 4 durante el periodo de estudio puede disuadir la participación de la sociedad civil organizada en el futuro. Como anota una lideresa social de comunidades étnicas, es posible que al percibir un cierre en los espacios de participación, muchas organizaciones se alejen de las hojas de ruta institucionales al no sentirse representadas en las mismas²²⁹.

No obstante, en la actual coyuntura existen oportunidades valiosas para cambiar esa percepción y lograr una participación incidente por parte de la sociedad civil. Un ejemplo de ello es el compromiso del Gobierno en promover espacios de diálogo en el marco de las organizaciones multilaterales de la región²³⁰ con el fin de avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas. Según indicadores del PMI,

el Ministerio de Relaciones Exteriores debe liderar dos de éstos. A la fecha de cierre de este informe se había realizado un primer encuentro que tuvo lugar en abril del 2018 en la Ciudad de México²³¹. El Ministerio de Relaciones Exteriores aún tiene pendiente organizar otro espacio de diálogo, que podría aprovechar para crear una metodología incluyente.

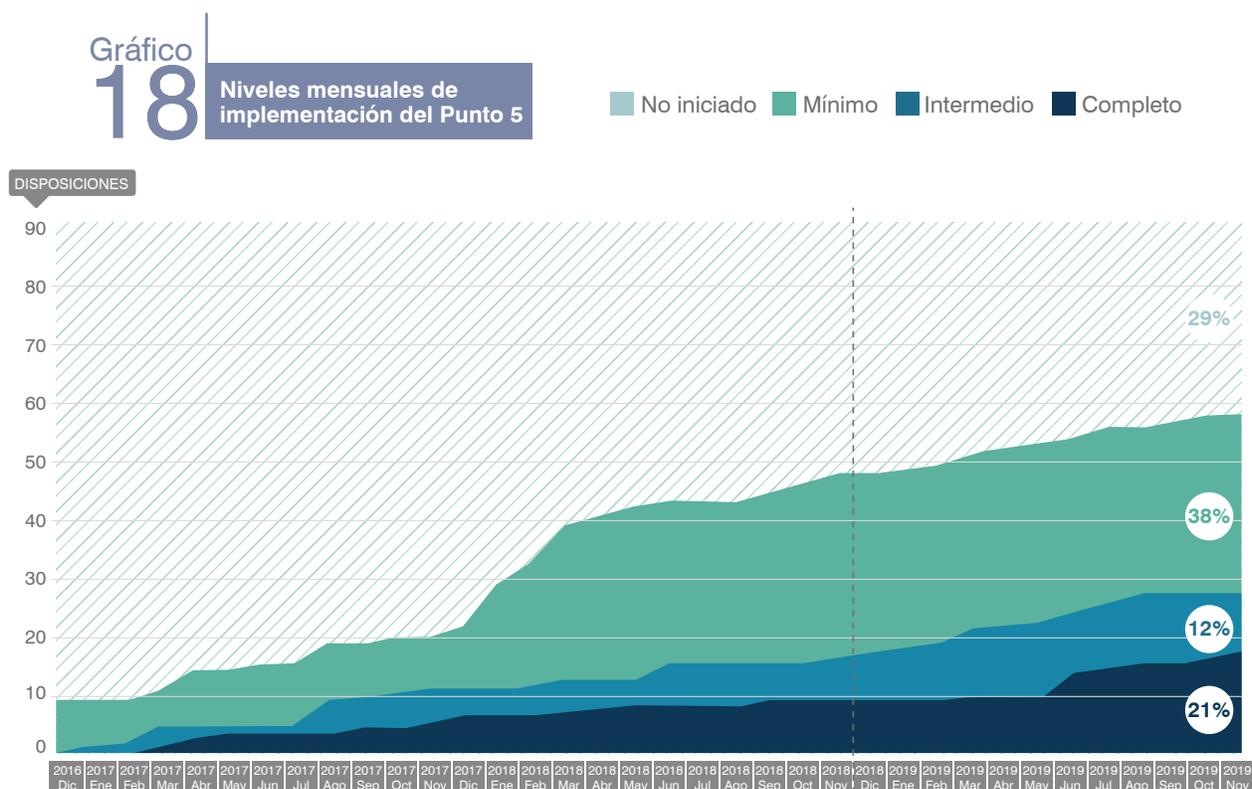
La implementación de los compromisos contenidos en el Punto 4 es una gran oportunidad para que el Estado colombiano cree una política antidrogas más integral y participativa. La columna vertebral de esa política es la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, la cual incluye involucrar a las comunidades cocaleras y construir confianza entre ellas y el Estado. Adicionalmente, la participación de la sociedad civil es necesaria para reformar otros aspectos de esta política, como el lavado de activos, con el fin de incrementar su efectividad.

Oportunidades para fortalecer la implementación:

- **Fortalecer las instancias de diálogo existentes dentro del PNIS, como los CAT, para abordar de manera participativa los obstáculos en su implementación.** La implementación de este Programa actualmente sufre de una crisis de confianza por la falta de avances integrales. Para construirla, es necesario sostener un diálogo incidente y periódico con los participantes del Programa.
- **Priorizar la implementación de las iniciativas PDET en municipios y veredas donde funciona el PNIS o donde hay una alta concentración de cultivos de coca, pero donde no opera este Programa.** Esto contribuiría a la creación de las condiciones necesarias para promover economías lícitas en estas zonas. Lo anterior también incluye las iniciativas PDET que están vinculadas a los PISDA.
- **Ampliar la participación de la sociedad civil en la construcción de las políticas y estrategias contra las drogas.** Los ministerios de Justicia y del Derecho y el de Relaciones Exteriores pueden dialogar con los diferentes sectores de la sociedad civil para discutir las reformas a la política antidrogas. Estos diálogos deberían apuntar a la construcción de consensos sobre las reformas necesarias a la política antidrogas.

Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

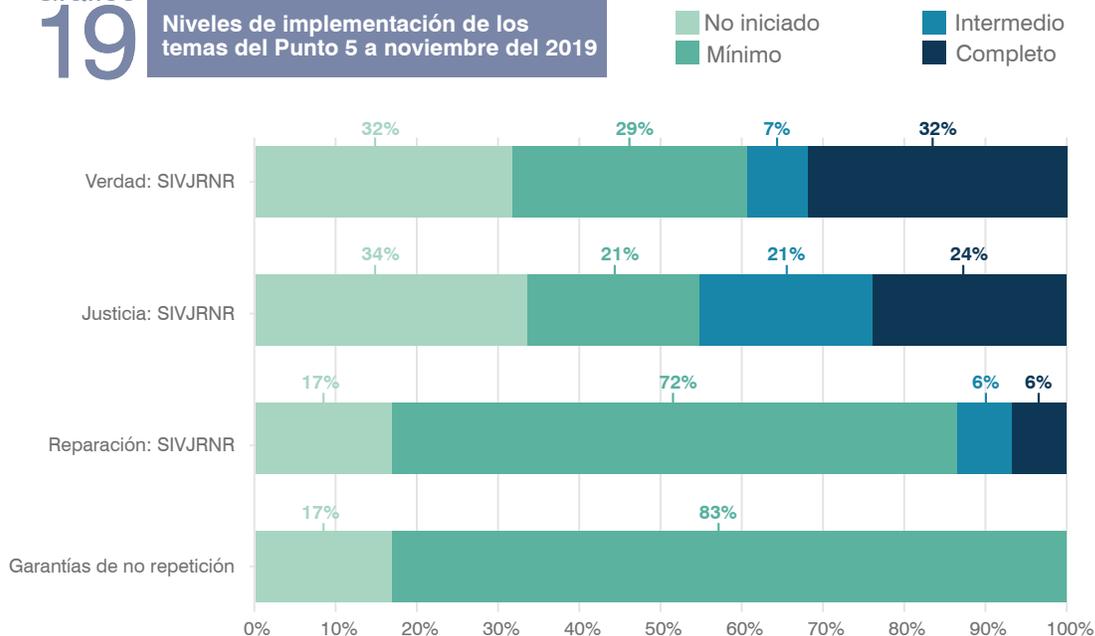
El Punto 5 es uno de los puntos que más avanzó en su implementación durante el último año. Su progreso a través del tiempo se muestra en el Gráfico 18.



Esto se debe en parte a que las entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR o “el Sistema”)²³² tienen la voluntad, autonomía e independencia suficientes para cumplir con sus respectivos mandatos. No obstante, el Sistema también enfrentó algunas dificultades en el marco de su implementación, como la demora en la sanción de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). El 8 de febrero del 2019, el Congreso de la República le envió el proyecto de ley al Presidente para su sanción. Sin embargo, el 10 de marzo, el Gobierno Nacional presentó objeciones frente a éste. Esta decisión demoró su implementación, pues la ley fue finalmente sancionada el 6 de junio²³³. Por otro lado, se evidenciaron pocos avances en la articulación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) y la política integral de reparación. Los diferentes niveles de implementación de los temas incluidos en este punto se presentan en el Gráfico 19.

Gráfico
19

Niveles de implementación de los temas del Punto 5 a noviembre del 2019



El Acuerdo Final incluyó los derechos de las víctimas como eje central. Así, creó tres entidades fundamentales para su garantía: la JEP, encargada de juzgar las conductas consideradas como graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o las graves violaciones de los Derechos Humanos; la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), como mecanismo extrajudicial para investigar y contar la verdad del conflicto armado; y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), como mecanismo humanitario y extrajudicial para buscar a estas personas y, de ser posible, entregar sus restos. Además, consagró la obligación de fortalecer la política de reparación integral, en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Entre el 2018 y el 2019, los componentes del Sistema crearon espacios de participación para las víctimas con un enfoque diferencial²³⁴. El SIVJRNR adelantó un proceso de interlocución y diálogo con grupos de víctimas pertenecientes a pueblos étnicos para incorporar este enfoque en todas sus actuaciones²³⁵. Lo anterior incluyó el establecimiento de protocolos de consulta previa y concertación interjurisdiccional con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y Rrom²³⁶. Éstos facilitaron un diálogo constante con las comunidades étnicas y permitieron que el enfoque étnico se aplicara en los procedimientos adelantados ante la JEP²³⁷.

La confianza de las víctimas y las organizaciones en los diferentes componentes del Sistema se hizo evidente también a través de la entrega de informes²³⁸. Juliana Laguna, abogada de la organización Women's Link Worldwide, manifestó que “le seguimos apostando al Sistema, porque va a hacer un trabajo técnico y riguroso porque tiene equipos especializados. Nosotras entregamos los informes, pero también hacemos veeduría para que las entidades honren esa confianza”²³⁹.

Las entidades del SIVJRNR también crearon canales de interlocución y relaciones de confianza con organizaciones de mujeres y población LGBT. Por ejemplo, la Red Nacional de Mujeres Defensoras entregó al Sistema una serie de informes sobre el impacto diferenciado del conflicto armado en las mujeres, incluyendo el tema de violencia sexual a nivel territorial²⁴⁰. Adicionalmente, la Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca (Asom) y Women's Link Worldwide presentaron ante la CEV el informe “Voces Valientes”, en el que documentaron los casos de vulneración de los derechos de las afrocolombianas en esta parte del país²⁴¹. Por último, durante este año, la JEP recibió informes sobre la violencia contra la comunidad LGBT durante el conflicto armado²⁴².

Por su parte, la UBPD abrió espacios para la participación activa de los familiares en la búsqueda de sus seres queridos, lo cual animó a que más personas acudieran a esta entidad²⁴³. Hasta septiembre del 2019, había asesorado y orientado a 870 personas con el propósito de fortalecer su participación en este proceso²⁴⁴. Esta entidad también adelantó labores de relacionamiento con diferentes organizaciones de la sociedad civil, como el Movimiento de Mujeres Negras de Buenaventura y el Movimiento de Mujeres Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en sus Identidades Diversas, entre otras, para discutir los enfoques étnico y de género²⁴⁵.

Esta participación resultó ser efectiva e incidente. Por ejemplo, la ampliación del plazo para la presentación de informes ante la JEP se realizó en respuesta a una solicitud de las víctimas. Varias organizaciones enviaron una carta en septiembre del 2019 en la cual afirmaron que no extender el plazo “limitaría la participación de las víctimas y afectaría sus derechos”. La Jurisdicción usó esta misiva como uno de los insumos para tomar la decisión de ampliar el periodo hasta el 15 de marzo del 2021, la fecha máxima²⁴⁶.

Adicionalmente, dentro de la JEP, se creó la Comisión de Participación²⁴⁷ que, a su vez, estableció la Mesa Técnica de organizaciones de Derechos Humanos como un espacio de interlocución con víctimas y sus organizaciones a nivel nacional²⁴⁸.

Los esfuerzos del Sistema para garantizar la participación de las víctimas también se materializaron a nivel territorial. La CEV puso en funcionamiento 22 Casas de la Verdad en diferentes regiones del país, donde la ciudadanía puede acercarse a conocer su labor y dar testimonios que contribuyan a la verdad²⁴⁹. Así, hasta diciembre del 2019, había recogido

cerca de 11.000 testimonios²⁵⁰. A noviembre del mismo año, había realizado tres “Encuentros por la Verdad” para dialogar con víctimas y sociedad civil, comprender los impactos del conflicto y facilitar espacios para que los responsables contribuyan al esclarecimiento de la verdad²⁵¹. Con posterioridad a los Encuentros por la Verdad, se generaron espacios similares, pero más pequeños, para dejar una capacidad instalada a nivel local para continuar con la dignificación y el reconocimiento de las víctimas tras el fin del mandato de la CEV en el 2021²⁵².

La experiencia del Sistema muestra que la participación efectiva de las víctimas y la sociedad civil puede generar legitimidad para su mandato²⁵³, a pesar de una implementación con obstáculos considerables. Éstos incluyen los ajustes presupuestales para el funcionamiento de las entidades que componen el SIVJRNR²⁵⁴ y las objeciones a la Ley Estatutaria de la JEP presentadas por el Gobierno²⁵⁵. La superación de estos obstáculos fue diciente en el caso de la JEP dada la presión política sobre ella, especialmente para que profiera decisiones de fondo, en particular en los casos de los ex líderes de las FARC-EP²⁵⁶. Para lograr esto, y así fortalecer la confianza pública en esta jurisdicción, es necesario que los miembros de la extinta guerrilla contribuyan a la verdad de manera oportuna y completa.

A pesar de los avances mencionados, uno de los obstáculos más grandes para el Sistema ha sido la coordinación con el SNARIV, específicamente entre las entidades que componen ambos sistemas a nivel territorial. Desde su primer informe, el Instituto Kroc ha señalado la necesidad de que estas entidades trabajen de manera articulada, como se especifica en el Acuerdo²⁵⁷, para garantizar los derechos de las víctimas²⁵⁸.

Durante el periodo de estudio, este problema fue visible en numerosas regiones y se expresó en diferentes formas. En departamentos como Caquetá y Antioquia, un grupo de víctimas manifestó que en repetidas ocasiones había acudido a diferentes entidades a contar su historia, lo cual implicó un desgaste que se podría haber evitado si dichas entidades se hubiesen articulado mejor²⁵⁹. En Antioquia, aunque las diferentes entidades del Sistema y el SNARIV se reunieron y en teoría coordinaron sus acciones, en la práctica cada una trabajó por su lado sin comunicarse²⁶⁰. En la región de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía de Perijá, funcionarios y víctimas expresaron que las entidades pertenecientes al SNARIV²⁶¹ trabajaron de manera aún más desarticulada con posterioridad a la firma del Acuerdo Final²⁶². En Putumayo y Guaviare, algunas víctimas afirmaron que creían que las entidades necesitaban mejorar su coordinación en el territorio para garantizar sus derechos²⁶³.

Otros actores también identificaron este problema. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras argumentó que “no hay una estrategia integral y progresiva que permita la debida articulación [del SNARIV] con los instrumentos diseñados para la implementación del Acuerdo de Paz. En particular, los Programas de Desarrollo con

Enfoque Territorial y Planes de Acción para la Transformación Regional [...]”²⁶⁴. Así mismo, la Fundación Ideas para la Paz resaltó “la desconexión entre la reparación y otras medidas del acuerdo como los PDET y los mecanismos del [SIVJRNR]”²⁶⁵.

Por otro lado, durante el 2019 algunos de los jueces de restitución de tierras no aprovecharon la nueva institucionalidad creada por el Acuerdo Final. Así, profirieron órdenes al Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), sin tener en cuenta a la CEV para una implementación articulada, de conformidad con su mandato²⁶⁶.

El Acuerdo Final también estableció el compromiso de “fortalecer la política de atención y reparación integral a víctimas [y] adecuarla a las necesidades y oportunidades de este nuevo contexto”²⁶⁷. La Ley 1448 del 2011 consagró la política pública de reparación integral para las víctimas y creó el SNARIV²⁶⁸ junto con una serie de instituciones encaminadas a su ejecución²⁶⁹. La Corte Constitucional afirmó que la “Ley 1448 de 2011 [...] se ha integrado al proceso de implementación y desarrollo del Acuerdo Final”²⁷⁰. En este sentido, su desconocimiento implicaría un incumplimiento del Acuerdo y de la garantía de los derechos de las víctimas.

A pesar de lo anterior, durante el periodo de estudio no se registraron acciones claras y concretas para el cumplimiento de esta obligación. Prorrogar esta ley es necesario porque tiene una vigencia hasta el 10 de junio del 2021²⁷¹. Hasta noviembre del 2019 se habían presentado algunos proyectos de ley para extenderla²⁷², y en octubre del mismo año el Gobierno afirmó que presentaría un proyecto de ley con mensaje de urgencia para este fin²⁷³, pero a la fecha de corte de este informe no lo había presentado. La Corte Constitucional decidió que, en caso de que el Gobierno o el Congreso no tomen ninguna de estas medidas, la Ley será prorrogada automáticamente hasta el 7 de agosto del 2030²⁷⁴. Dado que el Gobierno manifestó en repetidas ocasiones que tiene el interés de avanzar los derechos de las víctimas, ésta sería una oportunidad para demostrarlo²⁷⁵.

Adicionalmente, la Ley necesita reformas para cumplir con los compromisos establecidos en el Acuerdo²⁷⁶. Por ejemplo, tendría que ampliarse el universo de víctimas, para poder incluir, entre otros, a miembros de la Fuerza Pública y a víctimas de violencia sexual en las filas de los grupos armados²⁷⁷.

Por otro lado, es necesario fortalecer la política de reparación colectiva. A noviembre del 2019, sólo se habían completado los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) de 15 sujetos colectivos²⁷⁸, de los 736 registrados²⁷⁹. Si bien se evidenciaron algunos avances, como la Resolución 1383 del 2019²⁸⁰, referente a la reparación de comunidades étnicas, es fundamental garantizar los recursos, tanto financieros como humanos, para lograr la implementación de los PIRC²⁸¹.

Finalmente, esta política no ha contado con la sostenibilidad financiera necesaria. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas reconoció que “[e]l Gobierno Nacional ha asignado entre 2012 y 2019 para la política pública de atención y reparación integral a víctimas y restitución de tierras recursos por \$96,6 billones de 2019”²⁸². Aunque este valor es superior frente a lo establecido en los documentos CONPES 3712 y 3726 del 2012, resulta insuficiente para su implementación²⁸³. La Contraloría General de la República también encontró “que aún no se evidencia el fortalecimiento fiscal necesario para robustecer la atención a las víctimas”²⁸⁴.

En conclusión, gracias a su autonomía, el SIVJRNR logró avances importantes durante el 2019. En línea con el mandato del Acuerdo Final sobre la centralidad de las víctimas, utilizó distintos mecanismos de participación para construir confianza con ellas. No obstante, hay vacíos en cuanto al fortalecimiento de la política de reparación integral y colectiva de víctimas. Por último, la falta de coordinación entre el SIVJRNR y el SNARIV duplicó esfuerzos de manera innecesaria y desaprovechó espacios existentes para facilitar esta articulación.

Oportunidades para fortalecer la implementación:

- **Continuar las buenas prácticas en relación con la participación de las mujeres y comunidades étnicas víctimas del conflicto y asegurar su cumplimiento a nivel territorial.** Las entidades del SIVJRNR generaron relaciones de confianza con las víctimas a través de la creación de espacios para su participación efectiva. Es fundamental que en el futuro el Sistema continúe teniendo en cuenta los diferentes tipos de víctimas del conflicto armado y sus organizaciones.
- **Aprovechar las instancias existentes a nivel territorial para definir, diseñar e implementar herramientas de coordinación.** Si bien las entidades que componen el SIVJRNR y el SNARIV adelantaron algunas acciones puntuales de manera coordinada a nivel nacional, esto no se materializó en el territorio. Los Comités Territoriales de Justicia Transicional o los Consejos Territoriales de Paz pueden ser espacios ideales para este fin.
- **Presentar un proyecto de ley para prorrogar la vigencia de la Ley de Víctimas y adoptar las reformas estructurales necesarias para la garantía efectiva de sus derechos.** A la fecha de corte de este informe, no se evidenciaron acciones claras y concretas para el fortalecimiento de la política pública de reparación integral a víctimas. Para ello, es fundamental que el Gobierno y el Congreso destinen los recursos necesarios para el financiamiento y la sostenibilidad del programa de reparación administrativa contemplado en la Ley.

- **Incluir en la reforma a la Ley 1448 del 2011 mecanismos de articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR.** El Gobierno puede incluir en el proyecto de ley espacios efectivos para la coordinación entre ambos sistemas, de manera tal que la política de reparación integral a víctimas se integre al trabajo que adelantan las entidades del SIVJRNR.
- **Integrar los compromisos de los y las excombatientes ante el SIVJRNR con el desarrollo de acciones pactadas en los PIRC para impulsar las medidas de reparación colectiva contenidas en el Acuerdo Final.** La JEP y la UARIV pueden articularse para que las actividades reparadoras presentadas por los y las excombatientes incluyan acciones previamente concertadas con los sujetos de reparación colectiva en los PIRC.

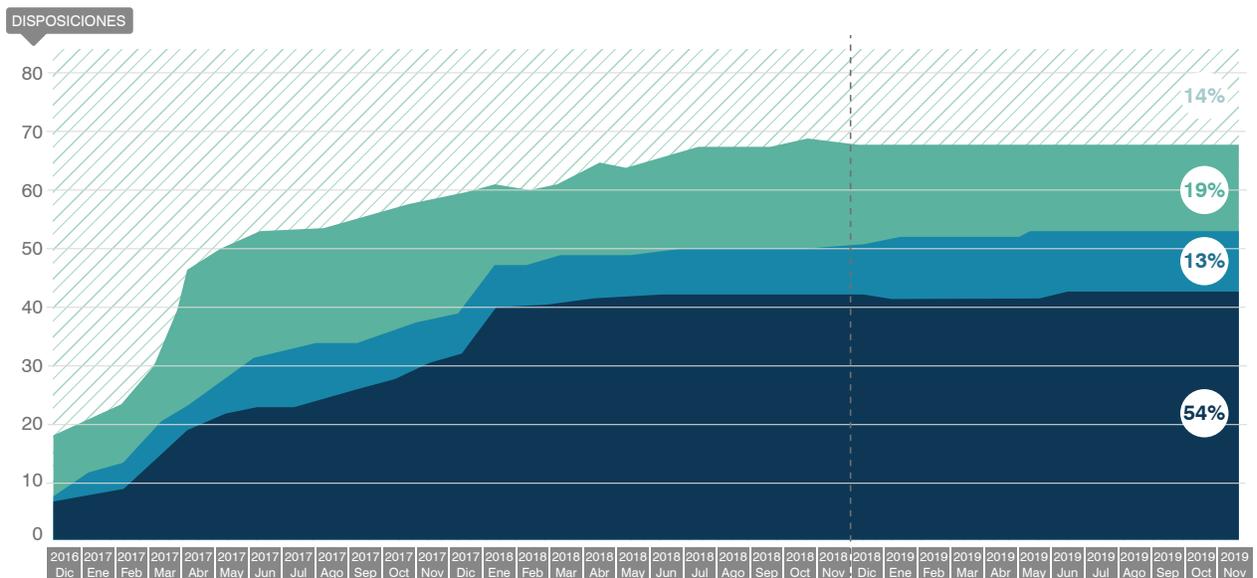
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

Las disposiciones del Punto 6 son esenciales para mantener un diálogo constructivo entre las partes firmantes que permita resolver los conflictos que se presenten en el marco de la implementación. La evidencia empírica de PAM muestra que la presencia de mecanismos efectivos de verificación y resolución de disputas aumenta significativamente la probabilidad de que ésta sea exitosa. De hecho, los procesos de paz que los incluyen tienen una tasa de implementación 40% más alta que los procesos que no los tienen²⁸⁵. En el caso colombiano, el Acuerdo Final incluye la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), la Instancia Especial de Género y los notables como parte del Componente Internacional de Verificación (CIV), entre otros.

Como se evidencia en el Gráfico 20, la mayoría de los avances de este punto se registró durante el primer año de implementación. Estos incluyen la refrendación del Acuerdo Final a través del plebiscito y la votación en el Congreso a finales del 2016; la aprobación y utilización del mecanismo fast-track, el cual permitió la adopción de actos legislativos, leyes y decretos relacionados con la implementación; y la creación de la CSIVI.

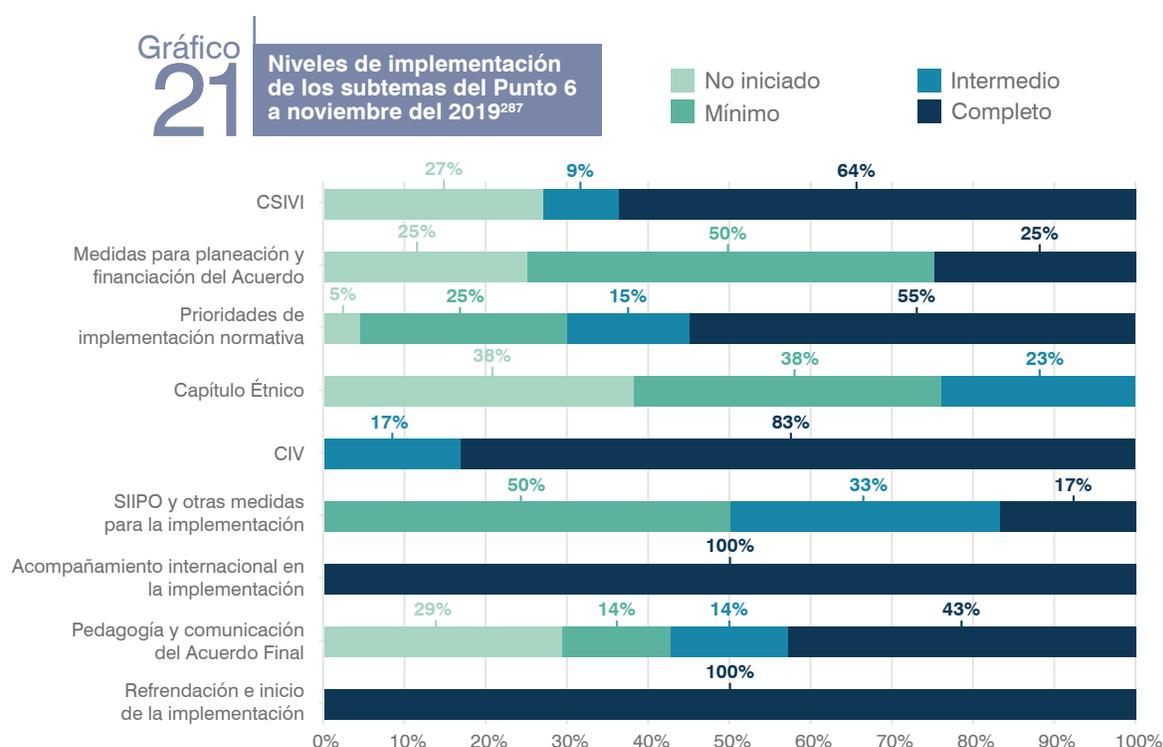
Gráfico 20 Niveles mensuales de implementación del Punto 6

■ No iniciado ■ Mínimo ■ Intermedio ■ Completo



El Gráfico 20 también evidencia que, durante el periodo analizado, se presentó una disminución en el ritmo de avance del Punto 6. Lo anterior repercute negativamente en los demás puntos del Acuerdo Final, dado que aquí se incluyen acciones clave para impulsar la implementación, como la agenda legislativa y el Capítulo Étnico, entre otras²⁸⁶.

El Gráfico 21 muestra los niveles de implementación de los diferentes subtemas dentro de este punto a noviembre del 2019. Los subtemas más avanzados –como el plebiscito y la creación del CIV, entre otros– se completaron en años anteriores, mientras que los subtemas incompletos –por ejemplo, el Capítulo Étnico y las prioridades legislativas– no progresaron.



Durante el tercer año de implementación, la CSIVI continuó sus actividades gracias al compromiso de las partes, las cuales además prorrogaron su mandato por un año más. Aunque el Gobierno y la Fuerza Alternativa siguieron reconociendo su importancia, se presentaron diferencias en cuanto a sus entendimientos del rol de la Comisión. De manera paralela, la CSIVI se fortaleció en su desempeño técnico, lo cual genera una oportunidad para lograr la descentralización de esta instancia y dinamizar la implementación territorial a futuro.

Si bien las partes están de acuerdo sobre la importancia de este espacio para cumplir con la implementación, existen diferencias en la forma cómo conciben su alcance. El Gobierno expresó en varias ocasiones su compromiso de mantener activas las instancias creadas por el Acuerdo Final y presentó la reactivación de la CSIVI como un logro²⁸⁸. Además, afirmó que las funciones de la CSIVI están definidas por decreto²⁸⁹ y su activación debe darse de acuerdo con las necesidades coyunturales²⁹⁰. Según el Gobierno, entre agosto del 2018 y noviembre del 2019, la Comisión se reunió 19 veces y su Secretaría Técnica en 22 ocasiones²⁹¹. Por su parte, el partido FARC insistió en fortalecer la CSIVI como un espacio de diálogo para resolver controversias e impulsar la implementación. La Fuerza Alternativa argumentó que la Comisión no se reunía con la suficiente frecuencia y que las sesiones se enfocaban principalmente en informar sobre avances y retrasos y no en dirimir diferencias²⁹². También afirmó que fijar una periodicidad para las sesiones de la Comisión era esencial para que los procesos consultivos tomaran más fuerza²⁹³.

A pesar de las diferentes perspectivas sobre el alcance de la CSIVI, la Comisión sostuvo diálogos que permitieron que las partes llegaran a acuerdos sobre asuntos principalmente técnicos. Por ejemplo, el Gobierno reconoció que en la CSIVI alcanzaron consensos sobre la aprobación del plan de trabajo de la IEANPE, el procedimiento para elegir los expertos para la CNGS y el inicio de las acciones para determinar la posibilidad de instalar emisoras en tres municipios. También acordaron el contenido del proyecto de ley de la jurisdicción agraria, aunque el Gobierno no lo había radicado en el Congreso a la fecha de cierre de este informe²⁹⁴.

No obstante los diálogos y discusiones en la CSIVI, el Gobierno y la Fuerza Alternativa no alcanzaron consensos sobre algunos temas especialmente importantes. Éstos incluyen las medidas de seguridad para ex integrantes de las FARC-EP y sus familias, la agenda normativa de implementación, las objeciones realizadas por la Presidencia a la ley estatutaria de la JEP y el seguimiento a la lista de los bienes entregados por la Fuerza Alternativa²⁹⁵.

En este sentido, reactivar el rol de los notables –Pepe Mújica, expresidente de Uruguay y Felipe González, ex presidente del Gobierno de España– puede significar una oportunidad para que las partes logren acuerdos sobre sus diferencias, incluso las más difíciles. Ellos fueron designados con el fin de presentar recomendaciones para contribuir a la resolución de conflictos en la CSIVI²⁹⁶. Sin embargo, las partes no recurrieron a los notables durante el periodo de estudio²⁹⁷.

La implementación del Acuerdo Final se enfoca cada vez más en las regiones afectadas por el conflicto; hacia el futuro, la CSIVI enfrentará el mismo desafío. Su descentralización –a través de la conformación de capítulos territoriales– es un paso fundamental en el proceso de fortalecimiento de la Comisión. No obstante, durante el periodo analizado no se presentaron

mayores avances en su despliegue territorial. El componente del Gobierno explicó que las comisiones territoriales de la CSIVI no se han estructurado porque las partes no presentaron una propuesta para revisar este tema²⁹⁸.

Finalmente, el Acuerdo Final establece la revisión anual del Plan Marco de Implementación (PMI) por parte de la CSIVI²⁹⁹. A la fecha de cierre de este informe, ésta no se había completado. Este ejercicio es una oportunidad para que las partes puedan trabajar conjuntamente en el análisis de los avances y retos que presentan los indicadores propuestos en este plan. Lo anterior les permitiría hacer los ajustes necesarios para impulsar la implementación.

El Punto 6 también contempla medidas enfocadas a fortalecer la participación de otros actores en las tareas de la implementación. Con tal fin, el Gobierno lideró esfuerzos para involucrar al sector privado y a la cooperación internacional en la implementación del Acuerdo Final³⁰⁰. Las contribuciones realizadas por estos actores demuestran su compromiso con el proceso. En el caso del sector privado, el programa Obras por Impuestos aprobó 65 proyectos durante el 2019 por un valor de 290 mil millones de pesos, los cuales beneficiaron a la mayoría de los municipios PDET³⁰¹. En cuanto a la cooperación internacional, de acuerdo con el informe anual de MPTF, a diciembre del 2019, el Fondo contaba con USD 145,7 millones de los cuales USD 93,7 millones estaban en ejecución³⁰². El Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial contribuyó con USD 7.100.000³⁰³. Al final de junio del mismo año el Fondo Europeo para la Paz reportó que alrededor de EUR 70.000.000 estaban en ejecución³⁰⁴. Finalmente, el BID le desembolsó USD 12.000.000 al Fondo Finalmente, el BID le desembolsó USD 12.000.000 al Fondo Colombia Sostenible para el año 2019³⁰⁵.

Los mecanismos consignados en el Punto 6 brindan oportunidades para fortalecer los diálogos constructivos y las relaciones entre el Gobierno y la Fuerza Alternativa, con miras a impulsar la implementación del Acuerdo Final. Aunque las partes han logrado acuerdos en algunos asuntos técnicos, persisten desacuerdos en otros temas sustanciales discutidos en la CSIVI. Convocar a los notables es una oportunidad que puede contribuir a avanzar en el logro de consensos. Adicionalmente, ahora que la implementación se vuelve cada vez más territorial, es necesario que el funcionamiento de la Comisión también lo sea. Los aportes financieros del sector privado y la comunidad internacional avanzaron en este sentido durante el periodo de estudio, pues destinaron sus fondos para las zonas donde más se necesita construir la paz.

Oportunidades para fortalecer la implementación:

- **Reactivar el rol de los notables para que contribuyan a que la CSIVI se fortalezca como espacio de diálogos constructivos.** La participación de los notables tiene el potencial de dinamizar las discusiones dentro de la CSIVI para alcanzar consensos sobre temas importantes como la seguridad para los excombatientes y sus familias, la agenda normativa y la entrega de bienes por parte de la Fuerza Alternativa, de manera que las partes encuentren soluciones conjuntas que avancen la implementación.
- **Completar la revisión anual del PMI en la CSIVI para fortalecer el trabajo conjunto de las partes en esta Comisión e impulsar la implementación.** Durante el periodo de estudio no se realizó este ejercicio, que representa una oportunidad para superar algunas de las diferencias entre las partes.
- **Crear las comisiones territoriales de la CSIVI para impulsar la implementación en las regiones más afectadas por el conflicto.** Este proceso se profundiza a nivel territorial, y se ha priorizado donde históricamente el Estado ha sido débil. La creación de las comisiones en los territorios brinda la oportunidad de reforzar la presencia institucional y de lograr una implementación efectiva e integral del Acuerdo Final.

Oportunidades generales para fortalecer la implementación

- **Promover la participación transversal en el proceso de implementación del Acuerdo Final.** Ésta es fundamental para la construcción de un Estado legítimo y de una paz sostenible, especialmente en las zonas del país que han sido más afectadas por la violencia. Aunque la implementación del Acuerdo puede tardar más por el desarrollo de diversos espacios de participación, éstos son una inversión en la sostenibilidad del proceso. Son particularmente relevantes en la formalización y el ordenamiento social de la propiedad, en la ejecución de la Ruta Unificada de los PDET, el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, las Garantías de Seguridad, la sustitución de cultivos de uso ilícito, los mecanismos de justicia transicional y el Capítulo Étnico, entre otros.
- **Priorizar la articulación interinstitucional alrededor de los compromisos del Acuerdo Final para asegurar una implementación efectiva.** Un número importante de compromisos del Acuerdo Final involucran a varias entidades del Estado. En algunos casos, se evidenció que la falta de claridad en las responsabilidades y en la comunicación obstaculizó la implementación del mismo. Lo anterior es crítico para el catastro, la implementación de la Hoja de Ruta Unificada, el SISEP y las entidades del SIVJRNR y el SNARIV a nivel territorial.
- **Implementar el Acuerdo Final de manera integral dado que las diferentes disposiciones son interdependientes.** Por ejemplo, el éxito de la reincorporación de los excombatientes depende de la Reforma Rural Integral, y la efectividad de la participación de las víctimas en el SIVJRNR de las medidas de seguridad en los puntos 2 y 3. Adicionalmente, la evidencia comparativa señala que una implementación más completa tiende a aumentar el apoyo para los partidos políticos en el poder y debilitar a los grupos armados disidentes.

Notas al final

¹ “El Secretario General: Llamado para un alto al fuego mundial”, Naciones Unidas, 23 de marzo del 2020, <https://nacionesunidas.org.co/noticias/comunicados-de-prensa/el-secretario-general-llamado-para-un-alto-al-fuego-mundial/>.

² El llamado recibió gran eco mundial, entre ellos del Papa Francisco. “Llamamiento del Papa: ‘¡Los conflictos no se resuelven a través de la guerra!’”, *Vatican News*, 29 de marzo del 2020, <https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2020-03/llamamiento-papa-alto-al-fuego-covid-19-ayuda-humanitaria.html>.

³ Ana Güezmes, “COVID-19 y su impacto en la vida de las mujeres”, *El Espectador*, 25 de marzo del 2020, <https://www.elespectador.com/opinion/covid-19-y-su-impacto-en-la-vida-de-las-mujeres-columna-911064>.

⁴ “COVID-19 and the impact on local peacebuilding”, *Peace Direct*, 11 de abril del 2020, <https://www.peacedirect.org/us/wp-content/uploads/sites/2/2020/04/p4d-covid-19-report-v5.pdf>.

⁵ El PMI es una herramienta de planificación que incluye fechas de inicio y fin para los compromisos del Acuerdo Final.

⁶ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia, “Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género: Segundo informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia” (Informe 2, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos y Bogotá, Colombia), https://kroc.nd.edu/assets/345128/120519_informe_genero_digital.pdf.

⁷ Para llegar a esta cifra, primero, se calculó la tasa de homicidio para excombatientes, 77 casos de 13.202 personas, la cual es 583 por cada 100.000 habitantes. La tasa nacional del homicidio en Colombia para 2019 fue de 25,7 por cada 100.000 habitantes. La de excombatientes resulta ser 22,7 veces más alta que la nacional. Ministerio de Defensa Nacional, “Logros de la política de defensa y seguridad: Marzo 2020”, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf, 8.

⁸ El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz se especializa en investigación sobre construcción de paz y transformación de conflictos desde hace más de 30 años (<http://kroc.nd.edu>). Tiene su sede en la Escuela Keough de Asuntos Globales (<http://keough.nd.edu>) de la Universidad de Notre Dame (<http://www.nd.edu/>).

⁹ La primera evaluación externa del proyecto del Instituto Kroc en Colombia se realizó en mayo del 2019 y fue financiada por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF).

¹⁰ Ver Anexo 1 en: <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Documento-de-Anexos.pdf>.

¹¹ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 212.

¹² Un Acuerdo de Paz Comprensivo debe cumplir con dos criterios: ser producto de negociaciones que incluyan al gobierno y al principal grupo, o grupos armados opositores y, que las negociaciones hayan abordado los principales temas que originaron la disputa entre las partes de manera que, al finalizar la negociación, éstas se reflejen en el acuerdo.

¹³ Para más información consulte la matriz en: <https://peaceaccords.nd.edu/>.

¹⁴ Estos niveles no corresponden directamente a un avance porcentual lineal sino de acciones sustantivas.

¹⁵ Madhav Joshi y Jason Michael Quinn, “Implementing the peace: The aggregate implementation of comprehensive peace agreements and peace duration after intrastate armed conflict”. *British Journal of Political Science* 47, no. 4 (2017): 869-892.

¹⁶ Madhav Joshi, “Comprehensive peace agreement implementation and reduction in neonatal, infant and under-5 mortality rates in post-armed conflict states, 1989–2012”. *BMC International Health and Human Rights* 15, no. 1 (2015): 27.

¹⁷ Para una lista de temas y subtemas por puntos del Acuerdo Final a los que hace seguimiento el Instituto Kroc, ver el Anexo 2 en el documento: <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Documento-de-Anexos.pdf>.

¹⁸ Desde diciembre del 2016 a noviembre del 2019 el equipo del Instituto Kroc ha recolectado más de 15.000 eventos de implementación, validados y sistematizados, en la base de datos.

¹⁹ El análisis cuantitativo de la implementación efectiva de cada una de las 578 disposiciones otorga el mismo peso relativo a cada una, es decir, no establece una ponderación cuantitativa entre todas.

²⁰ Guinea-Bisáu (1998), Croacia (1995), Senegal (2004), Djibouti (1994 & 2001), India (1993), Indonesia (2005), Sierra Leona (1996), Niger (1995), Bangladesh (1997), Macedonia (2001), Líbano (1989), Costa de Marfil (2007), Nepal (2006), Mali (1991), Angola (2002), Sierra Leona (1999), Timor-Leste (1999), Filipinas (1996), e Irlanda del Norte (1998).

²¹ Muchos acuerdos de paz incluyen compromisos relacionados con la reforma al sector de seguridad (SSR, Security Sector Reform en inglés). No obstante, el Acuerdo Final de Colombia no incluye compromisos tradicionales de SSR, pero sí varios de seguridad.

²² Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 6.

²³ “La Contribución de Cartagena al Desarme, Desmovilización y Reintegración” (Cartagena, junio 2009, <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/La%20contribuci%C3%B3n%20de%20Cartagena%20al%20Desarme,%20Desmovilizaci%C3%B3n%20y%20Reintegraci%C3%B3n.pdf>).

²⁴ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 102.

²⁵ John Darby, *The effects of violence on peace processes* (Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 2001).

²⁶ Jason Quinn, Madhav Joshi y Erik Melander, “One Dyadic Peace Leads to Another? Conflict Systems, Terminations, and Net Reduction in Fighting Groups”. *International Studies Quarterly* 63.4 (2019): 863-875.

²⁷ Jason Quinn, Madhav Joshi y Erik Melander, “One Dyadic Peace Leads to Another? Conflict Systems, Terminations, and Net Reduction in Fighting Groups”. *International Studies Quarterly* 63.4 (2019): 863-875; Madhav Joshi y Jason Michael Quinn, “Watch and learn: Spillover effects of peace accord implementation on non-signatory armed groups.” *Research & Politics* 3, no. 1. 2016.

²⁸ FARC-EP (Segunda Marquetalia), “MANIFIESTO: UNA NUEVA ETAPA DE LUCHA PARA EL DESPERTAR DE LAS CONCIENCIAS”, (Colombia, 2019), <http://www.cedema.org/ver.php?id=8406>.

²⁹ Fundación Ideas para la Paz, “Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC”, (Bogotá, 2018), http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf, 68.

³⁰ Nepali Times, Issue 445, 3-9 April 2009. http://himalaya.socanth.cam.ac.uk/collections/journals/nepalitimes/pdf/Nepali_Times_445.pdf.

³¹ Asia Foundation, 2017. A Survey of the Nepali People in 2017. https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/04/Survey-of-the-Nepali-People-in-2017_revised-752018.pdf.

³² Dyrstad, Karin, Helga Malmin Binningsbø, Kristin M. Bakke & Arne Henning Eide (2016) “Public Support for Peace Agreements: The Cases of Guatemala, Nepal, and Northern Ireland”, *Conflict Trends*, 5. Oslo: PRIO.

³³ Gallup e Invamer, “#134 Colombia”, diciembre del 2019, <https://www.scribd.com/document/438310929/Encuesta-Gallup-Poll-de-diciembre>, 7.

³⁴ Investigación no publicada realizada por investigadores de PAM para este informe.

³⁵ CRS Report for Congress, 2004, “Guatemala: Political Conditions, Elections, and Human Rights”, https://www.everycrsreport.com/files/20040812_RL32124_56102dad4977d996a83d1df6da04ac8057deb479.pdf.

³⁶ Gallup e Invamer, “#134 Colombia”, diciembre del 2019, <https://www.scribd.com/document/438310929/Encuesta-Gallup-Poll-de-diciembre>, 118 – 120.

³⁷ El PMI es una herramienta de planeación y control de la implementación del Acuerdo Final que tiene vigencia hasta 2031. Fue desarrollado a lo largo del 2017 en consulta con diferentes actores. La versión final fue publicada en el 2018, un año después que la firma del Acuerdo, con lo cual presenta algunas diferencias cuantitativas y cualitativas con las disposiciones incluidas en la Matriz Barómetro, que fueron basadas en el texto final del Acuerdo.

³⁸ La Matriz Barómetro permite identificar avances, tasas de implementación, retrocesos y áreas con baja o nula actividad de implementación a través de una codificación mensual. El PMI proporciona un marco de referencia

que introduce información específica sobre las metas y fechas de cumplimiento de los compromisos contenidos en el Acuerdo.

³⁹ En el informe, algunos de los porcentajes presentados en ellos gráficos no suman al 100% dado que estas cifras se redondean.

⁴⁰ El SIVJNR está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

⁴¹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Informe de Gestión” (Bogotá, 2019), https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_gestion_Institucional_2019VF.pdf; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Informe de gestión y rendición de cuentas” (Bogotá, 2019), https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-gesti%C3%B3n-y-rendici%C3%B3n-de-cuentas-2019_compressed.pdf; “Rendición de cuentas: La JEP avanza en la dignificación de las víctimas en los territorios”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 11 de diciembre del 2019, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2019--La-JEP-avanza-en-dignificar-a-las-v%C3%ADctimas-en-los-territorios.aspx>.

⁴² Funcionarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el Instituto Kroc, 12 de diciembre del 2019; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, “Cuestionario Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas” (Bogotá, 2019); Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, “Cuestionario de Seguimiento - Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas” (Bogotá, 2019).

⁴³ “URIEL la plataforma virtual que recibió las denuncias electorales”, *Ministerio del Interior*, 28 de octubre del 2019, <https://participacion.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/uriel-la-plataforma-virtual-que-recibio-las-denuncias-electorales>; Jóvenes de Antioquia reconocen la importancia de votar bien”, *Ministerio del Interior*, 20 de septiembre del 2019, <https://participacion.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/jovenes-de-antioquia-reconocen-la-importancia-de-votar-bien>.

⁴⁴ Instituto Holandés para Democracia Multipartidaria, “Profundizar la democracia para consolidar la paz: Avances en la implementación del punto dos del Acuerdo Final de Paz, relativo a la participación política” (Bogotá, abril 2019).

⁴⁵ Agencia de Renovación del Territorio, “Con la firma del Plan de Acción del PDET del Pacífico Medio, el Gobierno y las comunidades más afectadas por la violencia dan un paso hacia la transformación de estos territorios”, (Bogotá, 23 de febrero del 2019), http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/con_la_firma_del_plan_de_accin_del_pdet_del_pacifico_medio_el_gobierno_y_las_comunidades_ms_afectadas_por_la_violencia_dan_un_paso_hacia_la_transformacin_de_estos_territorios.

⁴⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural-urbano” (Documento CONPES 3951, Bogotá, 26 de noviembre del 2018); Ley 1955 de mayo del 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, *Diario Oficial*. 50.964.; “Este miércoles: Gobierno Nacional firma crédito con el Banco Mundial para la puesta en marcha de la política de catastro multipropósito”, *Eje21*, 17 de julio del 2019, <http://www.eje21.com.co/2019/07/este>

miercoles-gobierno-nacional-firma-credito-con-el-banco-mundial-para-la-puesta-en-marcha-de-la-politica-de-catastro-multiproposito/.

⁴⁷ Cálculo realizado por el Instituto Kroc a través del análisis de la lista de iniciativas PDET.

⁴⁸ En cambio, de las 578 disposiciones en la Matriz Barómetro, existe al menos un indicador en el PMI para 288. Esto se debe a que, si bien se enfocan en el mismo Acuerdo, las unidades que componen la Matriz Barómetro y el PMI son diferentes. En el PMI existen cinco (5) categorías de indicadores: Meta Trazadora, Indicador Trasversal, Étnico, Género y PDET. En cambio, la Matriz Barómetro se compone de disposiciones extraídas literalmente del texto del Acuerdo y contiene “sub-matrices” de disposiciones relacionadas con los enfoques Étnicos y de Género. Por eso, en muchos casos más de un indicador del PMI aplica a la Matriz Barómetro. Las 291 disposiciones de la Matriz Barómetro sin indicador PMI asociado incluyen aquellas relacionadas con dejación de armas, desmovilización, justicia transicional y herramientas de monitoreo, entre otras.

⁴⁹ A continuación, se utiliza “compromisos” para referir a aquellas disposiciones que se vinculan con uno o más indicadores del PMI.

⁵⁰ En la Matriz Barómetro se identifica como en estado intermedio (2) los compromisos “que están en camino a ser completados en el tiempo estipulado”. Esta determinación se toma a través del cronograma de implementación estipulado en el PMI, normatividad relacionada con el compromiso y otros documentos oficiales. Se analiza si el ritmo actual de implementación es suficiente para llegar a la meta del compromiso en la fecha final; si es así, se asigna el nivel “intermedio” al compromiso.

⁵¹ Ángel Ocampo Rodríguez, “Partido Farc recibirá \$7.433 millones del Estado para funcionamiento”, *RCN Radio*, 18 de junio del 2019, <https://www.rcnradio.com/politica/partido-farc-recibira-7500-millones-del-estado-para-su-funcionamiento>.

⁵² “Agencia de Renovación del Territorio (ART) presentó gestión del 2018 al país”, *Agencia de Renovación del Territorio*, 4 de septiembre del 2019, https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/agencia_de_renovacin_del_territorio_art_present_gestin_del_2018_al_pas.

⁵³ “Agencia de Renovación del Territorio (ART) presentó gestión del 2018 al país”, *Agencia de Renovación del Territorio*, 4 de septiembre del 2019, https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/agencia_de_renovacin_del_territorio_art_present_gestin_del_2018_al_pas.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, María Clemencia Ramírez, *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo* (Bogotá: ICANH, 2001).

⁵⁵ Fabio Sánchez and Mario Chacón, “Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social y la disputa armada por el control local, 1974-2002”, in *Nuestra Guerra Sin Nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, (Bogotá: Norma, 2006), 347-403. Claudia López (Ed.), *Y refundaron la patria...: De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, (Bogotá: Random House, 2010).

⁵⁶ Un buen ejemplo de esta dinámica es la violencia contra el sindicalismo durante el conflicto. Los sindicatos fueron drásticamente debilitados por los ataques en su contra, particularmente los homicidios. Tanto que Colombia se convirtió por años en el país más peligroso del planeta para los sindicalistas. Véase Escuela Nacional Sindical, *2.515 o esa siniestra facilidad para olvidar: Veintiún años de asesinatos sistemáticos y selectivos contra sindicalistas en Colombia (1986-2006)*, (Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2007). Comisión Colombiana de

Juristas and Escuela Nacional Sindical, *Imperceptiblemente nos encerraron: Exclusión del sindicalismo y lógicas de la violencia antisindical en Colombia 1979-2010*, (Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2012). Centro Nacional de Memoria Histórica, *iBASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, (Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013), <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>.

⁵⁷ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 6.

⁵⁸ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia” (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019), 80.

⁵⁹ Cord Schmelzle, “Evaluating Governance: Effectiveness and Legitimacy in Areas of Limited Statehood”, SFB-Governance Working Paper No. 26, pp. 24, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1998021_code1774702.pdf?abstractid=1986017&mirid=1; Katia Papagianni, “Participation and State Legitimation” en *Building States to Build Peace*, Charles T. Call and Vanessa Wyeth (Eds.), (London: Lynne Rienner, 2008), 49-71; Ruby Dagher, “Legitimacy and post-conflict state-building: the undervalued role of performance legitimacy”. *Conflict, Security & Development* 18, no. 2 (2018), 85-111, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14678802.2018.1447860?src=recsys&journalCode=ccsd20>.

⁶⁰ David Cortright, Conor Seyle, and Kristen Wall, *Governance For Peace: How Inclusive, Participatory and Accountable Institutions Promote Peace and Prosperity*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

⁶¹ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 206.

⁶² Los niveles de implementación pueden ser mínimos, intermedios o completados. El Instituto Kroc, junto con la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE), desarrolló una metodología que permite hacer seguimiento al enfoque transversal étnico a través de la codificación cuantitativa de 80 compromisos en el Acuerdo Final que se deben implementar con este enfoque. La codificación de compromisos con enfoque étnico permite hacer una comparación con la implementación general de los 578 compromisos contenidos en el Acuerdo.

⁶³ Decreto Ley 895 del 2017, “Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”, 29 de mayo del 2017.

⁶⁴ Sur de Bolívar (agosto 3 del 2018), Arauca (agosto 3 del 2018), Sur de Tolima (agosto 28 del 2018), Sur de Córdoba (agosto 31 del 2018), Montes de María (septiembre 4 del 2018), Urabá Antioqueño (septiembre 14 del 2018), Chocó (septiembre 19 del 2018), Putumayo (septiembre 25, del 2018), y Catatumbo (septiembre 28 del 2018). Para diciembre del 2018, se habían firmado cuatro PATR más: Pacífico y Frontera Nariñense (diciembre 6 del 2018), Alto Patía y Norte del Cauca (diciembre 11 del 2018), Bajo Cauca y nordeste antioqueño (diciembre 14 del 2018) y Sierra Nevada y Serranía de Perijá (diciembre 21 del 2018). En 2019 se firmaron los tres PATR restantes: Macarena-Guaviare (enero 25 del 2019), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (enero 31 del 2019) y Pacífico Medio (febrero 23 del 2019). “Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)”, *Agencia de Renovación del Territorio*, accedido el 22 de marzo del 2019, http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr.

⁶⁵ “La JEP publica compilación de las normas e instrumentos concertados con los pueblos indígenas”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 20 de agosto del 2019, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-publica-compilacion-de-las-normas-e-instrumentos-concertados-con-los-pueblos-indigenas.aspx>.

⁶⁶ “Instrumentos de relacionamiento entre los Pueblos Indígenas y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, protocolizados en la Mesa Permanente de Concertación - MPC”, *Organización Nacional Indígena de Colombia*, 19 de enero del 2019, <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2738-instrumentos-derelazamiento-in%C2%AC%20tre-los-pueblos-indigenas-and-el-sistema-de-verdad-justicia-reparacion-y-no-repetition-protocolizados-en-la-mesa-permanente-de-concertacion-mpc>.

⁶⁷ Funcionarios (Equipo étnico de la Agencia para la Reincorporación y Normalización), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de diciembre del 2019.

⁶⁸ Información de homicidios de defensores y líderes de derechos humanos, entre el 1 de enero y el 31 de octubre del 2019, compartida por la Defensoría del Pueblo al Instituto Kroc el 24 de enero del 2020.

⁶⁹ “Reportes Situación de SitRep”, Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/documents/document-type/situation-report>, (accedido el 4 de enero del 2020).

⁷⁰ Contraloría General de la República, “Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”, (Bogotá, 2019), <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Tercer+Informe+Posconflicto+UDP.pdf/76721a20-3d75-4cd9-ba87-513ef9005c56?version=1.1>.

⁷¹ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de gestión: agosto 7 del 2018 a noviembre 30 del 2019,” (Bogotá, 2019), 8, <http://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>.

⁷² Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia, “Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. Segundo informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia” (Informe 2, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos y Bogotá, Colombia), https://kroc.nd.edu/assets/345128/120519_informe_genero_digital.pdf.

⁷³ Contraloría General de la República, “Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”, (Bogotá, 2019), <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Tercer+Informe+Posconflicto+UDP.pdf/76721a20-3d75-4cd9-ba87-513ef9005c56?version=1.1>, 100.

⁷⁴ Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, “El Enfoque de Mujer y Género en los PATR – PDET” (documento de trabajo, noviembre 2019), 1.

⁷⁵ Véase el capítulo del Punto 5 de este informe.

⁷⁶ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, ONU Mujeres, FDIM, Suecia, “Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. Segundo informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia” (Informe 2, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos y Bogotá, Colombia), https://kroc.nd.edu/assets/345128/120519_informe_genero_digital.pdf.

⁷⁷ *Ibíd.*, 47.

⁷⁸ *Ibíd.*, 48.

⁷⁹ Líderesas de sustitución, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Tumaco, 15 y 21 de enero del 2020.

⁸⁰ Líderesa de sustitución, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Tumaco, 21 de enero del 2020.

⁸¹ Líderesa de Putumayo, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 11 de septiembre del 2019.

⁸² No se ha implementado el SISEP como sistema integral hasta ahora. Véase el capítulo sobre el Punto 3 de este informe.

⁸³ Mauricio García Villegas, Juan Carlos Rodríguez Raga, Miguel García Sánchez, Javier Eduardo Revelo Rebolledo y José Rafael Espinosa Restrepo, *Los Estados del país: Instituciones municipales y realidades locales*, (Bogotá: Colección Dejusticia, 2011).

⁸⁴ Procuraduría General de la Nación, “Primer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019”, (Bogotá, agosto del 2019), 40, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf>.

⁸⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Documento CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito” (Bogotá, 26 de marzo del 2019), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>.

⁸⁶ Decreto Ley 902 del 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 del 2017.

⁸⁷ Agencia Nacional de Tierras, “Informe para el Instituto Kroc”, (Bogotá, 2019).

⁸⁸ Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y San Carlos (Antioquia), Florida y Pradera (Valle del Cauca), Guaranda (Sucre), Lebrija (Santander), Puerto Gaitán (Meta) y Valencia Córdoba. Agencia Nacional de Tierras, “Informe para el Instituto Kroc”, (Bogotá, 2019).

⁸⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Documento CONPES 3958: Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito” (Bogotá, 26 de marzo del 2019), 21, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>.

⁹⁰ Javier Pérez Burgos (Viceministro de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de agosto del 2019.

⁹¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Documento CONPES 3958: Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito” (Bogotá, 26 de marzo del 2019), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>.

⁹² Mauricio Botero Caicedo, “Una revolución en marcha”, *El Espectador*, 29 de diciembre del 2019, <https://www.elespectador.com/opinion/una-revolucion-en-marcha-columna-897681>.

⁹³ Alejandro Rodríguez Llach, “Una paz austera”, *DeJusticia*, 21 de octubre del 2019, <https://www.dejusticia.org/column/una-paz-austera/>.

⁹⁴ Agencia Nacional de Tierras, “Informe para el Instituto Kroc”, (Bogotá, 2019).

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 207.

⁹⁷ Agencia Nacional de Tierras, “Informe para el Instituto Kroc”, (Bogotá, 2019).

⁹⁸ A pesar de que la adjudicación de tierra a comunidades étnicas y campesinas se ha venido haciendo con instrumentos legales anteriores al Acuerdo, estas acciones son interpretadas como implementación del mismo debido a que la ANT, fue creada para este propósito. Decreto 2363 del 2015, “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura”, 7 de diciembre del 2015.

⁹⁹ Grupo focal, Cúcuta, Norte de Santander, 20 de diciembre del 2019.

¹⁰⁰ Ley 1955 del 2019, “Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, 25 de mayo del 2019, *Diario Oficial* 50.964, artículo 281.

¹⁰¹ Líder de organización campesina, entrevista telefónica realizada por el Instituto Kroc, 22 de enero del 2020; Grupo focal, Cúcuta, Norte de Santander, 20 de diciembre del 2019.

¹⁰² *Ibíd.* Ver también: “Comunidades del Catatumbo denuncian que nos son incluidas en la toma de decisiones del PDET”, *El Espectador*, 9 de octubre del 2019, <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/comunidades-del-catatumbo-denuncian-que-no-son-incluidas-en-la-toma-de-decisiones-del-pdet-articulo-885228>.

¹⁰³ Grupo focal, Cúcuta, Norte de Santander, 20 de diciembre del 2019; La Opinión de Cúcuta, “Catatumbo: los PDET de la incertidumbre”, *VerdadAbierta.com*, 15 de febrero del 2019, <https://verdadabierta.com/catatumbo-los-pdet-la-incertidumbre/>; Bibiana Ramírez, “La transformación rural en Antioquia se ve distante”, *VerdadAbierta.com*, 21 de septiembre del 2019, <https://verdadabierta.com/la-transformacion-rural-en-antioquia-se-ve-distante/>.

¹⁰⁴ Funcionario (Agencia de Renovación del Territorio), entrevista realizada por el Instituto Kroc, 18 de octubre del 2019, Bogotá.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, Comunicado No. 05, Expediente D-13337AC - Sentencia C-040/20, 6 de febrero del 2020.

¹⁰⁶ Mesa Nacional de Seguimiento a los PDET, “Seguimiento al proceso de consolidación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial de la Reforma Rural (PDET)” (Bogotá, 2018), <https://asociacionminga.co/index.php/2019/03/01/asi-va-el-proceso-de-consolidacion-de-los-pdet/>.

¹⁰⁷ Comunicado público de las Comunidades del Catatumbo, “Al PDET le falta gente: comunidades del Catatumbo expresan preocupaciones por su forma de implementación” (9 de octubre del 2019), <https://ati.org.co/index.php/biblioteca/documentos/2-uncategorised>.

¹⁰⁸ Grupo Focal, Yarumal, Antioquia, 4 de diciembre del 2019.

¹⁰⁹ Véase el capítulo sobre el Punto 2 de este informe.

¹¹⁰ Las diferentes medidas relacionadas con las garantías de seguridad del Punto 2 se abordarán en el capítulo del Punto 3. Francisco Gutiérrez Sanín, *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, (Bogotá: Debate, 2014).

¹¹¹ Foro Nacional por Colombia, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo I*, (Bogotá: Fundación Ford, 2020), 23-55; Isidoro Cheresky (comp), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*; (Buenos Aires: Clacso, Prometeo Libros, 2020); Katie Papagianni, Participation and State Legitimation, en *Building States to Build Peace*, Charles T. Call with Vanessa Wyeth (Eds), (London: Lynne Rienner, 2008): 49-71.

¹¹² Registraduría Nacional del Estado Civil, “Informe de Gestión 2019. Colombia es Democracia, Registraduría, su Garantía”, (Bogotá, 2019), <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informedegestioninstitucional2019.pdf>, 116, 122, 131-132; Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de gestión. Agosto 7, 2018- noviembre 30, 2019”, (Bogotá, 2019), 47, <http://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>.

¹¹³ Funcionario (Misión de Observación Electoral), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 29 de noviembre del 2018.

¹¹⁴ Funcionaria del Ministerio del Interior (intervención, Mesa multipartidaria de mujeres de Nimd y MOE sobre violencia política contra las mujeres, Bogotá, 09 de julio del 2019).

¹¹⁵ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Presentación Cuarta sesión de la Alta Instancia de género de gobierno”, (Bogotá, 12 de diciembre del 2019).

¹¹⁶ Funcionarios (Radio Televisión Nacional de Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 19 de septiembre del 2019; Funcionaria (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 10 de octubre del 2019.

¹¹⁷ “MinTIC recibió 632 propuestas para participar en el proceso de adjudicación de concesiones de emisoras comunitarias”, *Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*, 25 de noviembre del 2019, <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/116246:MinTIC-recibio-632-propuestas-para-participar-en-el-proceso-de-adjudicacion-de-concesiones-de-emisoras-comunitarias>.

¹¹⁸ Funcionarios (Agencia de Renovación del Territorio), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 10 de diciembre del 2019.

¹¹⁹ Departamento Administrativo de la Función Pública, “Informe Rendición de Cuentas, 2018-2019, Agosto 1 del 2018 a junio 30 del 2019”, (Bogotá, junio del 2019), https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506951/2019-08-02_Informe_Rendicion_cuentas.pdf/3e85c449-9978-f32f-2467-

a1aa747bd51d?t=1565042905490; Funcionarios (Departamento Administrativo de la Función Pública), entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, 4 de diciembre del 2019 y 19 de diciembre del 2019.

¹²⁰ Consejo Nacional de Planeación y Departamento Nacional de Planeación (Encuentro Nacional de Planeación Participativa ‘Tejiendo conocimiento desde la diversidad’, Bogotá, 3-4 de diciembre del 2019); “Consejo Nacional de Planeación realiza el Encuentro Nacional de Planeación Participativa”, *Consejo Nacional de Planeación*, 3 de diciembre del 2019, <https://www.cnp.gov.co/prensa/Paginas/Noticias/Consejo-Nacional-de-Planeacion-realiza-el-Encuentro-Nacional-de-Planeaci%C3%B3n-Participativa%E2%80%8B.aspx>.

¹²¹ Proyecto de Acto Legislativo 09/18, acunulado 08/18 Senado, 248/18 Cámara, “Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones”.

¹²² “Reforma política: lo que mal empieza...”, *El Nuevo Siglo*, 8 de mayo del 2019, <https://elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2019-gobierno-dejara-hundir-la-reforma-politica>.

¹²³ Misión Electoral Especial, “Propuestas Reforma Política y Electoral” (Bogotá, abril 2017), <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>. FARC-CSIVI y Centro de Pensamiento y Diálogo Político, “La implementación del Acuerdo de Paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación”, (Bogotá, septiembre del 2019), <https://cepdipo.org/portfolio/paz-simulada/>.

¹²⁴ Ricardo Bello, “Reforma política: más desilusiones que noticias esperanzadoras”, *Razón Pública*, <https://razonpublica.com/reforma-politica-mas-desilusiones-que-noticias-esperanzadoras/>; FARC-CSIVI y Centro de Pensamiento y Diálogo Político, “La implementación del Acuerdo de Paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación”, (Bogotá, septiembre del 2019), <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2019/10/La-paz-simulada-CEPDIPO.pdf>.

¹²⁵ “Por un voto se hundieron en Senado las 16 Circunscripciones Especiales de Paz”, *El Espectador*, 30 de noviembre del 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/por-un-voto-se-hundieron-en-senado-las-16-circunscripciones-especiales-de-paz-articulo-725954>.

¹²⁶ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 54.

¹²⁷ “Corte revisará tutela que busca revivir curules para víctimas”, *El Tiempo*, 9 de diciembre del 2019, <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-revisara-tutela-que-busca-revivir-curules-para-victimas-442054>; “Se dilata decisión del Consejo de Estado sobre curules de paz en el Congreso”, *RCN Radio*, 12 de febrero del 2020, <https://www.rcnradio.com/judicial/se-dilata-decision-del-consejo-de-estado-sobre-curules-de-paz-en-el-congreso>.

¹²⁸ “Así funcionaría la circunscripción para víctimas que propone el Gobierno”, *El Espectador*, 16 de diciembre del 2019, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/asi-funcionaria-la-circunscripcion-para-victimas-que-propone-el-gobierno-articulo-896103>.

¹²⁹ “Consejo Nacional de Paz sesionó por primera vez en 2019”, *El Universal*, 27 de junio del 2019, <https://www.eluniversal.com/colombia/consejo-nacional-de-paz-sesiono-por-primera-vez-en-2019-AE1336424>. Iván Duque (@IvanDuque), “#Bogotá | Participamos en la sesión del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, que hará un balance del proceso de fortalecimiento y conformación de los Consejos Territoriales de Paz. Promovemos el diálogo en todos los escenarios. #ConstruimosPaz”, Tweet, 11 de diciembre del 2018,

<https://twitter.com/IvanDuque/status/1072595905403076615>. La Comisión también se reunió en diciembre 2019, presidida por el Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos. Consejo Nacional de Paz (@ConsejoPaz), “En este momento en sesión del Consejo Nacional de Paz @ConsejoPaz presidida por @ComisionadoPaz se presentan los lineamientos para la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización del Gobierno Nacional. #PlenariaConsejoPaz #ConstruimosPaz”, Tweet, 11 de diciembre del 2019, <https://twitter.com/ConsejoPaz/status/1204865518148169728>.

¹³⁰ Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, Acuerdo 002 de 24 de octubre del 2017, “Por medio del cual se adopta el reglamento interno del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y convivencia”, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Documentos%20compartidos/reglamento-interno-consejo-nacional-paz.pdf>.

¹³¹ Encuentro regional para la recolección de insumos y recomendaciones para la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización (Florencia, Caquetá, 27-28 de noviembre del 2019).

¹³² Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), “Vigésimo séptimo informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA)”, (Washington, 30 de octubre del 2019), https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/11/XXVII-Informe-Semestral_Espa%C3%B1ol.pdf.

¹³³ Sesión del Consejo Territorial Departamental de Paz, Reconciliación, Convivencia de Caquetá (Florencia, Caquetá, 30 de enero del 2019). Encuentro de Consejeras y Consejeros de Paz del departamento de Caquetá (Florencia, Caquetá, 11-12 de noviembre del 2019). Encuentro regional para la recolección de insumos y recomendaciones para la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización (Florencia, Caquetá, 27-28 de noviembre del 2019).

¹³⁴ Resolución No. 1190 del 2018, “Por la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación”, 3 de agosto del 2018, https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/resol-1190-18-adopta_protocolo_protesta_pacifica.pdf.

¹³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-223-17, 20 de abril del 2017; Santiago Vergüez, “Ideas para regular la protesta”, *DeJusticia*, 5 de octubre del 2018, <https://www.dejusticia.org/column/ideas-para-regular-la-protesta/>.

¹³⁶ “Gobierno desiste de presentar proyecto de ley para reglamentar la protesta social”, *Blu Radio*, 30 de septiembre del 2019, <https://www.bluradio.com/nacion/gobierno-desiste-de-presentar-proyecto-de-ley-para-reglamentar-la-protesta-social-228209-ie431>.

¹³⁷ “Comité Nacional del Paro presentó 13 propuestas a Duque”, *La FM*, 26 de noviembre del 2019, <https://www.lafm.com.co/colombia/comite-nacional-del-paro-presento-13-propuestas-duque>.

¹³⁸ “Manifestaciones estudiantiles culminan en disturbios en tres ciudades”, *El Tiempo*, 10 de octubre del 2019, <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/marchas-estudiantiles-hoy-siga-en-vivo-las-protestas-en-bogota-421654>.

¹³⁹ Francisco Gutiérrez Sanín, *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, (Bogotá: Debate, 2014).

¹⁴⁰ Ver la sección comparativa de este informe.

¹⁴¹ Andrés Stapper Segrera, “El compromiso del Gobierno con la reincorporación de los excombatientes”, *El Espectador*, 10 de agosto del 2019, <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/el-compromiso-del-gobierno-con-la-reincorporacion-de-los-excombatientes-columna-875473>; Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad”, (Nueva York, 27 de junio del 2019), 19, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n1918524.pdf; Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, “Comunicado de Prensa del Consejo de Seguridad Sobre Colombia”, (23 de julio del 2019) <https://nacionesunidas.org.co/noticias/comunicado-de-prensa-del-consejo-de-seguridad-sobre-colombia-23-julio/>.

¹⁴² Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Documento CONPES 3931: Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de los Exintegrantes de las FARC-EP”, (Bogotá, 22 de junio del 2018), https://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdf, 8.

¹⁴³ Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “ARN en Cifras”, (Bogotá, 31 de diciembre del 2019), <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20diciembre%202019.pdf>.

¹⁴⁴ “Lista de candidatos inscritos a nivel nacional”, Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), documento compartido por miembro del Partido FARC el 19 de septiembre del 2019.

¹⁴⁵ Oficial (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 14 de octubre del 2019; “El difícil camino de la Farc en la política”, *Semana*, 28 de septiembre del 2019, <https://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-2019-las-dificultades-del-partido-farc-en-la-politica-y-su-estrategia-electoral/633834>; Oficial (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 14 de octubre del 2019.

¹⁴⁶ Misión de Observación Electoral, “Informe sobre violencia política desde el inicio del calendario electoral (27 de octubre del 2018 a 27 de agosto del 2019)”, (Bogotá, 27 de agosto del 2019), 7, https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/09/20190827-_Informe_ViolPol.pdf; Misión de observación electoral “Informe sobre violencia política (1 de enero del 2019a 30 de enero 2020)”, (Bogotá, 30 del 2020), https://moe.org.co/wp-content/uploads/2020/02/20200131-_Informe_ViolPol-1.pdf.

¹⁴⁷ Representante (partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común), entrevista realizada por el Instituto Kroc, 19 de septiembre del 2019; Funcionario (Organización no Gubernamental), entrevista realizada por el Instituto Kroc, 14 de octubre del 2019.

¹⁴⁸ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2019/988”, (Nueva York, 26 de diciembre del 2019), 7, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf>.

¹⁴⁹ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2019/988”, (Nueva York, 26 de diciembre del 2019), 9, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf>.

¹⁵⁰ “El FARC denunciará ante la Fiscalía un plan de asesinato de sus líderes”, *Efe*, 10 de julio del 2019, <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-farc-denunciara-ante-la-fiscalia-un-plan-de-asesinato-sus-lideres/20000035-4019577>.

¹⁵¹ Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “ARN en Cifras”, (Bogotá, 31 de diciembre del 2019), <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20diciembre%202019.pdf>.

¹⁵² Andrés Felipe Valencia López, “Una mirada sobre la política de defensa y seguridad después de los Acuerdos de Paz”, Heinrich Böll Stiftung, 27 de enero del 2020, <https://co.boell.org/es/2020/01/27/una-mirada-sobre-la-politica-de-defensa-y-seguridad-despues-de-los-acuerdos-de-paz>.

¹⁵³ “Homicidios de familiares de ex-Farc, otra amenaza al proceso de paz”, *El Tiempo*, 27 de enero 2020, <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/fiscalia-dice-41-familiares-de-exguerrilleros-de-farc-han-sido-asesinados-454502>.

¹⁵⁴ Segunda Marquetalia (@SMarquetlia), “Véngase pa’ cá <http://farc-ep.net/?p=1390>”, Tweet, 10 de enero del 2020, <https://twitter.com/SMarquetalia/status/1215805832845307904>.

¹⁵⁵ “Fiscalía logra histórico esclarecimiento en crímenes contra excombatientes de las Farc”, *Fiscalía General de la Nación*, 13 de julio del 2019, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/fiscalia-logra-historico-esclarecimiento-en-crmenes-contra-excombatientes-de-las-farc/>.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2019/988” (Nueva York, 26 de diciembre del 2019), 10, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_265_espanol.pdf.

¹⁵⁸ Las “formas asociativas” incluyen “pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, y que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa...”. Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 28.

¹⁵⁹ Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), Resolución 4309 del 2019, 24 de diciembre, “Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”. http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/SiteAssets/Paginas/2019/Gobierno-define-Ruta-de-Reincorporaci%C3%B3n-para-exintegrantes-de-las-Farc-Ep/Resolucion_4309.pdf.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ A pesar de que esto no fue incluido como un compromiso dentro del Acuerdo Final, la sostenibilidad y el éxito de la reincorporación socioeconómica dependen de ello.

¹⁶² Se consolidan los ETCR de Agua Bonita, Colinas, El Estrecho, La Plancha, El Oso, Llano Grande, La Fila, Pondores, La Guajira, Miravalle, La Reforma, Filipinas, El Ceral - La Elvira, Caño Indio, Los Monos, Monterredondo, San José de Oriente (estos dos últimos se encuentran en proceso de análisis). Se trasladan los ETCR de La

Pradera, Charras, Santa Lucía, La Variante, Carrizal, Yarí y Caracolí. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de gestión: agosto 7 del 2018 a noviembre 30 del 2019,” (Bogotá, 2019), 89, <http://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>.

¹⁶³ Sebastián Forero Rueda, “El Gobierno ha entendido que la tierra es esencial para los excombatientes: Andrés Stapper”, *El Espectador*, 18 de diciembre del 2019, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/el-gobierno-ha-entendido-que-la-tierra-es-esencial-para-los-excombatientes-andres-stapper-articulo-896264>.

¹⁶⁴ Decreto Ley 902 del 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 2017.

¹⁶⁵ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2019/988”, (Nueva York, 26 de diciembre del 2019), 7, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf>.

¹⁶⁶ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2019/988”, (Nueva York, 26 de diciembre del 2019), 7, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf>.

¹⁶⁷ Funcionarios (Equipo de Generación de Ingresos de la Agencia para la Reincorporación y Normalización), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de diciembre del 2019.

¹⁶⁸ “Gobierno de Colombia, ONU y FARC inauguran programa de reincorporación integral”, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 16 de abril del 2019, <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/pressreleases/2019/04/gobierno-de-colombia--onu-y-farc-inauguran-programa-de-reincorpo.html>.

¹⁶⁹ Decreto Ley 899 del 2017, “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre del 2016”, 29 de mayo del 2017.

¹⁷⁰ Corte Constitucional Sentencia C-569/17, 13 de septiembre del 2017; Funcionario (Equipo técnico de la Agencia para la Reincorporación y Normalización), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 30 de octubre del 2019; Representante (Dirección General de Ecomun), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de septiembre del 2019.

¹⁷¹ Funcionario (Equipo técnico de la Agencia para la Reincorporación y Normalización), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 30 de octubre del 2019; Representante (Dirección General de Ecomun), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de septiembre del 2019.

¹⁷² Por un lado, en la mayoría de las formas asociativas se presentan insuficiencias y debilidades administrativas y gerenciales por la inexistencia de infraestructuras y de equipos administrativos estables y financiados, la falta de profesionales con conocimientos contables, herramientas para la gestión, entre otros. Por otro lado, persisten obstáculos asociados al manejo de los recursos internos y al relacionamiento con entidades del sector financiero para la apertura de cuentas, la obtención de créditos o la expedición de pólizas. Así mismo, a nivel jurídico, existe un desconocimiento generalizado sobre el modelo de economía solidaria y sobre los derechos de propiedad individual y colectiva de los proyectos; “Conclusiones”, Taller Superintendencia de Economía Solidaria, Agencia

para la Reincorporación y Normalización (ARN), Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) componente FARC y formas asociativas de reincorporación, (Bogotá, 24 y 25 de octubre del 2019), documento compartido por la ARN el 5 de noviembre del 2019.

¹⁷³ Ver: Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia” (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2018), 71, https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf.

¹⁷⁴ Funcionarias (Equipo étnico de la Agencia para la Reincorporación y Normalización), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 30 de mayo del 2019.

¹⁷⁵ United Nations Trust Fund for Human Security, “Human Security Handbook”, (enero del 2016), <https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2017/10/h2.pdf>.

¹⁷⁶ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de gestión agosto 7, 2018 - diciembre 31, del 2019” (Bogotá, 2020), <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=315>.

¹⁷⁷ Funcionario (Mesa Técnica Unidad Nacional de Protección), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de enero del 2020.

¹⁷⁸ Unidad Policial para la Edificación de la Paz, UNIPPEP “Cartilla edificadores de paz” (Bogota, 2019), https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/cartilla_unipep_edificadores_de_paz_final.pdf.

¹⁷⁹ Cuerpo Élite de la Policía Nacional, “Informe de resultados de comisiones”, (Bogotá, 15 de octubre del 2019).

¹⁸⁰ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2019/988”, (Nueva York, 26 de diciembre del 2019), 9, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf>.

¹⁸¹ Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana de Inminencia de 03-19”, 9 de enero del 2019.

¹⁸² Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana 017-19, de Inminencia”, 9 de abril del 2019.

¹⁸³ Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana 041-19, de Inminencia”, 29 de septiembre del 2019.

¹⁸⁴ Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), “COLOMBIA: Desplazamientos masivos en los municipios de Ábrego y la Playa de Belén (Norte de Santander)”, (Colombia, 14 de noviembre del 2019), <https://www.refworld.org/es/docid/5dcde6474.html>.

¹⁸⁵ Defensoría del Pueblo, “Pronunciamiento sobre sobre emergencia humanitaria en el río Chagüí”, (San Andrés de Tumaco, 19 de enero del 2020), <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/9024/Pronunciamento-sobre-emergencia-humanitaria-en-el-r%C3%ADo-Chag%C3%BC%C3%AD-Tumaco-alerta-temprana-Defensor%C3%ADa-desplazamiento-r%C3%ADo-Chagui.htm>.

¹⁸⁶ Defensoría del Pueblo, “Alerta temprana 040-19, de Inminencia”, 26 de septiembre del 2019.

¹⁸⁷ El objetivo del SISEP es garantizar los derechos de quienes ejercen la política a través del desarrollo de elementos enfocados a la protección, la prevención y la adecuación normativa. Decreto Ley 895 del 2017, “Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”, 29 de mayo del 2017.

¹⁸⁸ Oficina del Alto Comisionado de Paz, “Oficio sobre el avance de la implementación del Acuerdo Final por parte de la OACP”, (Bogotá, 28 de octubre del 2019), 5.

¹⁸⁹ Decreto 660 del 2018 “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”, 17 de abril del 2018.

¹⁹⁰ Ministerio del Interior, “Informe al Congreso sobre la Implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 del 2018)”, (Bogotá, octubre del 2019), 5.

¹⁹¹ Decreto Ley 154 del 2017, “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, 24 de noviembre del 2016”, 23 de febrero del 2017.

¹⁹² Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia. S/2019/988”, (Nueva York, 26 de diciembre del 2019), 10, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf>.

¹⁹³ Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, “Segunda sesión de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad durante el Gobierno Duque”, (Bogotá, 14 de agosto del 2019), <http://www.comitedesolidaridad.com/es/content/segunda-sesi%C3%B3n-de-la-comisi%C3%B3n-nacional-de-garant%C3%ADas-de-seguridad-durante-el-gobierno-duque>. Vale la pena destacar que la CNGS sólo se volvió a reunir hasta enero del 2020: “Gobierno convocó a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad por alertas en Bojayá”, *El Espectador*, 8 de enero del 2020, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-convoco-la-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad-por-alertas-en-bojaya-articulo-898869>.

¹⁹⁴ Defensoría del Pueblo, “Informe de Seguimiento Alerta Temprana 026-18”, (Bogotá, 2019), 22, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/INFORME-DE-SEGUIMIENTO-ALERTA-TEMPRANA-026-18-Defensor%C3%ADa-del-pueblo.pdf>.

¹⁹⁵ “Declaración final de la cumbre de delegados/as no estatales de instancias derivadas del acuerdo final de paz”, (Bogotá, 5 de septiembre del 2019), <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/DECLARACION%CC%81N-FINAL-DE-LA-CUMBRE-.pdf>.

¹⁹⁶ Confluencia, “La Confluencia suspende su participación en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la labor de Defensa de los DERECHOS HUMANOS”, (comunicado, 6 de noviembre del 2019); Delegados de las Organizaciones Sociales del Departamento del Cauca, “Ante el incremento de la violencia socio política y la falta de garantías las organizaciones étnicas, sociales, populares, sindicales y de derechos humanos del Departamento del Cauca suspendemos nuestra participación en el proceso de formulación de la política pública integral de respeto y garantías para el ejercicio de la defensa de los DDHH”, (comunicado, 5 de noviembre del 2019).

¹⁹⁷ Tarazá (Antioquia); El Tambo (Cauca); Barbacoas, El Charco y Tumaco (Nariño); El Tarra, Sardinata y Tibú (Norte de Santander); y Puerto Asís y Orito (Putumayo). Ver: Juan Carlos Garzón, “2020: ¿cómo lograr la reducción de cultivos ilícitos?”, *Razón Pública*, 6 de enero del 2020, <https://razonpublica.com/2020-como-lograr-la-reduccion-de-cultivos-ilicitos/>.

¹⁹⁸ El Punto 1 representa la oportunidad de asegurar que las condiciones para vivir de manera sostenible de los cultivos lícitos existan en estos territorios. El vínculo entre el corto plazo del PNIS, y el largo plazo del Punto 1, son, en teoría, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

¹⁹⁹ En principio, para el PNIS y los PDET se crea una Comisión Municipal de Planeación Participativa que debería crear un Pacto Municipal como insumo para el PATR. Esta Comisión también debe crear un PISDA como parte del primero. Agencia de Renovación del Territorio (ART), Circular Interna 017, 22 de noviembre del 2017, “Agencia de Renovación del Territorio - Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos”.

²⁰⁰ Vanda Felbab-Brown, “Lo que Colombia puede aprender de Tailandia sobre política de drogas”, *Revista de Economía Institucional* 19, 37 (2017): 323-327.

²⁰¹ Líderes de sustitución, entrevistas telefónicas realizadas por el equipo del Instituto Kroc en Putumayo, Catatumbo, Caquetá, Valle del Cauca, Cauca, Antioquia, Córdoba y Meta, 16, 17, 18, 20, 24 y 29 de enero del 2020.

²⁰² Ibid.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Fundación Ideas para la Paz, “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso Informe 06”, (Bogotá, abril del 2019), 9, http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf; Catatumbo, Cauca, Guaviare y Putumayo son los lugares donde más atrasos en los pagos se presentaron: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), «Informe No. 19 - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS», (Bogotá, 12 de noviembre del 2019), 6 https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._19.pdf.

²⁰⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe No. 19 - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS”, (Bogotá, 12 de noviembre del 2019), 20 https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._19.pdf.

²⁰⁶ Ibid., 23.

²⁰⁷ Líderes de sustitución, entrevistas telefónicas realizadas por el equipo del Instituto Kroc en Putumayo, Catatumbo, Caquetá, Valle del Cauca, Cauca, Antioquia, Córdoba y Meta, 16, 17, 18, 20, 24 y 29 de enero del 2020.

²⁰⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Informe No. 19 - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS”, (Bogotá, 12 de noviembre del 2019), 20 https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._19.pdf.

²⁰⁹ Ibid., 23.

²¹⁰ Sebastián Forero Rueda, ““Líderes de sustitución de cultivos no han sido asesinados”: Director del programa de sustitución”, *El Espectador*, 24 de enero del 2020, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/lideres-de-sustitucion-de-cultivos-no-han-sido-asesinados-director-del-programa-de-sustitucion-articulo-901193>.

²¹¹ Líderes de sustitución, entrevistas telefónicas realizadas por el equipo del Instituto Kroc en Putumayo, Catatumbo, Caquetá, Valle del Cauca, Cauca, Antioquia, Córdoba y Meta, 16, 17, 18, 20, 24 y 29 de enero del 2020.

²¹² Decreto Ley 896 del 2017, “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”, 29 de mayo del 2017.

²¹³ Líderes de sustitución, entrevistas telefónicas realizadas por el equipo del Instituto Kroc en Cauca, Córdoba y Nariño, 7 y 17 de marzo del 2020.

²¹⁴ Líderes de sustitución, entrevistas telefónicas realizadas por el equipo del Instituto Kroc en Putumayo, Catatumbo, Caquetá, Valle del Cauca, Cauca, Antioquia, Córdoba, Nariño y Meta, 16, 17, 18, 20, 21, 24 y 29 de enero del 2020.

²¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Situación de los derechos humanos en Colombia”, (26 de febrero del 2020), 5-8, <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>; Defensoría del Pueblo, “XXVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso”, (Bogotá, julio del 2019), 24-30, <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf>.

²¹⁶ Lideresa de sustitución, entrevista telefónica realizada por el equipo del Instituto Kroc en Tumaco, 21 de enero del 2020.

²¹⁷ Juanita Vélez, “Si el glifosato no llueve, la sustitución no escampa”, *La Silla Vacía*, 28 de enero del 2020, <https://lasillavacia.com/si-glifosato-no-llueve-sustitucion-no-escampa-75320>.

²¹⁸ Sebastián Forero Rueda, ““Gobierno traicionó a los campesinos que dejaron sus cultivos de coca’: líder campesino”, *El Espectador*, 28 de enero del 2020, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/gobierno-traiciono-los-campesinos-que-dejaron-sus-cultivos-de-coca-lider-campesino-articulo-901842>.

²¹⁹ Lideresas de sustitución, entrevistas telefónicas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, en Tumaco, 21 de enero del 2020; Juan Pablo Pérez B., “Líos de la sustitución ratifican el fracaso del posconflicto en sur de Córdoba”, *La Silla Vacía*, 14 de julio del 2019, <https://lasillavacia.com/silla-caribe/lios-sustitucion-ratifican-fracaso-del-posconflicto-sur-cordoba-72531>.

²²⁰ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 123.

²²¹ Funcionaria (Grupo Interno de Trabajo de Lucha Contra las Drogas del Ministerio de Relaciones Exteriores), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 22 de octubre del 2019.

²²² Funcionario (Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 22 de octubre del 2019.

²²³ *Ibíd.*

²²⁴ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 122.

²²⁵ Ministerio de Justicia y del Derecho, “Informe de Rendición de Cuentas Construcción de Paz. Noviembre 2016 - mayo 2018”, (Bogotá, 2018), [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/ServicioCiudadano/Doc/Informe%20Rendici%C3%B3n%20Cuentas%20Construcci%C3%B3n%20de%20Paz%20Noviembre%202016_Mayo%202018%20\(1\)%20\(1\).pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/ServicioCiudadano/Doc/Informe%20Rendici%C3%B3n%20Cuentas%20Construcci%C3%B3n%20de%20Paz%20Noviembre%202016_Mayo%202018%20(1)%20(1).pdf).

²²⁶ Funcionaria, (Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 16 de abril del 2019.

²²⁷ Funcionario, (Ministerio de Justicia y del Derecho), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de diciembre del 2019.

²²⁸ Funcionario, (Ministerio de Justicia y del Derecho), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de diciembre del 2019.

²²⁹ Líder social representante de comunidades étnicas, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc en San José de Guaviare, 5 de diciembre del 2019.

²³⁰ La Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

²³¹ Funcionario, (Grupo Interno de Trabajo de Lucha Contra las Drogas del Ministerio de Relaciones Exteriores), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 22 de octubre del 2019.

²³² El Sistema está conformado por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV).

²³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “CIDH monitorea avances y desafíos de la Jurisdicción Especial para la Paz a un año de su funcionamiento” (Washington, 2019), <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/130.asp>; “Consejo de Seguridad de la ONU pide pronta aprobación de la Ley Estatutaria de la JEP”, *Jurisdicción Especial para la Paz* (12 de abril del 2019), <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Consejo-de-Seguridad-de-ONU-pide-pronta-aprobaci%C3%B3n-de-la-Ley-Estatutaria-para-la-JEP.aspx>.

²³⁴ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”, (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019), 145 - 146.

²³⁵ Véase la sección del Capítulo Étnico de este informe.

²³⁶ Ministerio del Interior, Acta de Sesión. Protocolización de los preacuerdos y aprobación de acuerdos de las herramientas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición SIVJRNR, el reglamento de la JEP, los procedimientos de la CEV y la UIA, (Santiago de Cali, 2018); Ministerio del Interior, Acta de Protocolización con las instituciones del SIVJRNR y las organizaciones indígenas nacionales, en el marco del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada con los pueblos indígenas de Colombia, (Bogotá, 2019); Ministerio del

Interior, Acta de Protocolización proceso de consulta previa de las normas e instrumentos del SIVJRNRR con el pueblo Rrom o Gitano, (Bogotá, 2019).

²³⁷ Funcionarios (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 12 de febrero del 2020.

²³⁸ “Comunidades afrodescendientes del norte del Cauca y de Buenaventura entregan sus informes a la JEP”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 21 de junio del 2019, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comunidades-afrodescendientes-del-Norte-del-Cauca-y-de-Buenaventura-entregan-sus-informes-a-la-JEP.aspx>; “Organizaciones afrocolombianas entregan informes a la JEP sobre graves violaciones a los derechos humanos”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 22 de mayo del 2019, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Organizaciones-afrocolombianas-entregan-informes-a-la-JEP-sobre-graves-violaciones-a-los-Derechos-humanos.aspx>; Herlency Gutiérrez, “Entre tejidos y semillas, mujeres indígenas aportaron informes ante JEP”, *RCN Radio*, 19 de junio del 2019, <https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/entre-tejidos-y-semillas-mujeres-indigenas-aportaron-informes-ante-jep;>; “A los indígenas nos han matado todo el mundo, ha habido indolencia y racismo”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 26 de noviembre del 2019, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/a-los-indigenas-nos-han-matado-todo-el-mundo-ha-habido-indolencia-y-racismo>; “Entregar nuestros testimonios a la Comisión de la Verdad es como dar un grito de libertad”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 27 de junio del 2019, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/entregar-nuestros-testimonios-a-la-comision-de-la-verdad-es-como-dar-un-grito-de-libertad>; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado colombiano (@UBPDcolombia), “#UBPDrecibeInformación | Adriana Quintero a propósito de la entrega de información por parte de organizaciones de víctimas en el exilio y de DD. HH. para la búsqueda de personas desaparecidas”, Tweet, 3 de septiembre del 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1168877771382251526>.

²³⁹ Esta organización presentó ante la JEP el informe “Violaciones a derechos reproductivos de mujeres y niñas al interior de las filas de las FARC-EP: una deuda de la justicia”, que recoge alrededor de 35 testimonios relacionados con violaciones a los derechos reproductivos de mujeres y niñas dentro de las filas de las FARC-EP. Juliana Laguna (Women’s Link Worldwide), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 18 de febrero del 2020.

²⁴⁰ “Las mujeres indígenas, afrodescendientes, refugiadas, exiliadas y migradas, víctimas y defensoras de los derechos humanos aportan a la construcción de justicia, memoria, verdad y paz”, *ONU Mujeres*, 18 de junio del 2019, <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/06/entrega-informes-sivjrnrr>. “JEP recibe denuncias de delitos sexuales contra mujeres en Tolima”, *La FM*, 26 de noviembre del 2019, <https://www.lafm.com.co/judicial/jep-recibe-denuncias-de-delitos-sexuales-contra-mujeres-en-tolima>.

²⁴¹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Sin nuestras voces, la verdad estará incompleta” (Bogotá, 2019), <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/sin-nuestras-voCES-la-verdad-estara-incompleta>.

²⁴² “No olviden a las víctimas del conflicto del Tolima”, el pedido de personas LGBT a la JEP”, *Colombia Diversa*, 19 de febrero del 2020, <https://colombiadiversa.org/noticias/victimas-lgbt-jep-tolima/>; “Colombia Diversa y Caribe Afirmativo entregaron informes sobre violencia sexual a la JEP”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 29 de marzo del 2019, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Colombia-Diversa-y-Caribe-Afirmativo-entregaron-informes-sobre-violencia-sexual-a-la-JEP.aspx>.

²⁴³ Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Informe para el Instituto Kroc de la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales” (Bogotá 2019); Funcionario, (Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de noviembre del 2019. Por razones de confidencialidad, no es posible desarrollar los ejemplos específicos respecto de la inclusión de víctimas en los procesos de búsqueda.

²⁴⁴ Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Informe para el Instituto Kroc de la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales” (Bogotá 2019); Funcionario, (Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de noviembre del 2019.

²⁴⁵ Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Informe para el Instituto Kroc de la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales” (Bogotá, 2019).

²⁴⁶ “La JEP amplía el plazo para que las organizaciones de víctimas entreguen informes”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 11 de octubre del 2019, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-ampl%C3%ADa-el-plazo-para-que-las-organizaciones-de-v%C3%ADctimas-entreguen-sus-informes.aspx>.

²⁴⁷ Acuerdo AOG 009 del 2019, “Por el cual se crea la Comisión de Participación de la Jurisdicción Especial para la Paz, se determina su estructura, sus objetivos y sus funciones”, 29 de enero del 2019.

²⁴⁸ Funcionario (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el Instituto Kroc, 29 de octubre del 2019; Ana María Mondragón (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 14 de noviembre del 2019.

²⁴⁹ “Las Casas de la Verdad”, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, <https://comisiondelaverdad.co/participe/casas-de-la-verdad> (accedido el 24 de marzo del 2020).

²⁵⁰ Max Yuri Gil Ramírez, “Retos y perspectivas de la Comisión de la Verdad en un Contexto de Transición” (intervención, Aula Abierta, Biblioteca Pública Piloto, Medellín, 19 de febrero del 2020), https://www.youtube.com/watch?v=8f1LIloaeIE&fbclid=IwAR3GCa4dk18iuuLeaSOXj-F8c1AQOrHiG49aLbWFxmvj-g_pYjIhGgnSVHc; Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Informe de Gestión” (Bogotá, 2019), https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_gestion_Institucional_2019VF.pdf.

²⁵¹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Lineamientos metodológicos, escuchar, reconocer y comprender para transformar” (Bogotá, 2019), <https://comisiondelaverdad.co/images/zo/publicaciones/archivos/comision-verdad-lineamientos-metodologicos-22072019.pdf>; “La verdad de las violencias sexuales que ha dejado la guerra en Colombia”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 27 de junio del 2019, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-verdad-de-las-violencias-sexuales-que-ha-dejado-la-guerra-en-colombia>; “Así fue el segundo Encuentro por la Verdad de la Comisión”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 29 de agosto del 2019, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/asi-fue-el-segundo-encuentro-por-la-verdad-de-la-comision>; “Encuentro por la Verdad #NuncaMásNiñosYNiñasEnLaGuerra”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 22 de noviembre del 2019, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/encuentro-por-la-verdad-nuncamasninosyninasenlaguerra>. Adicionalmente, el 13 de diciembre se llevó a

cabo un cuarto Encuentro por la Verdad, sobre el impacto del conflicto armado en las poblaciones campesinas: “Encuentro por la Verdad #ElCampoCuentaLaVerdad”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 13 de diciembre del 2019, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/encuentro-por-la-verdad-elcampocuentalaverdad>.

²⁵² Funcionarios (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de marzo del 2020.

²⁵³ Pablo de Greiff, “Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición” (A/HRC/21/46, 2012), párr. 54, <https://undocs.org/es/A/HRC/21/46>. Pablo de Greiff, “Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición” (A/HRC/34/62, 2016), párr. 26, <https://undocs.org/es/A/HRC/34/62>.

²⁵⁴ Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz, “¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del Gobierno Duque? Retos y Recomendaciones” (Informe 01, Bogotá, 2019), 28-30, https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aeed4a1dba52704146147f18.pdf; Procuraduría General de la Nación, Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, “Primer Informe al Congreso. Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019”, (Bogotá, 2019), 255, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf>; Ley 1955 del 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””, 25 de mayo, Diario Oficial. 50964; Funcionario (Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de noviembre del 2019; Grupo focal, Apartadó, Antioquia, 29 de noviembre del 2019); Funcionario (Grupo de Seguimiento a Medidas Reparadoras y Restaurativas de la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 19 de diciembre del 2019; Funcionario (Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 17 de febrero del 2020; “La implementación está dando resultados, por eso estamos apoyando este proceso”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 5 de febrero del 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-implementacion-esta-dando-resultados-por-eso-estamos-apoyando-este-proceso>.

²⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “CIDH monitorea avances y desafíos de la Jurisdicción Especial para la Paz a un año de su funcionamiento” (Washington, 2019), <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/130.asp>; “Consejo de Seguridad de la ONU pide pronta aprobación de la Ley Estatutaria de la JEP”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 12 de abril del 2019, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Consejo-de-Seguridad-de-ONU-pide-pronta-aprobaci%C3%B3n-de-la-Ley-Estatutaria-para-la-JEP.aspx>.

²⁵⁶ Funcionario (Jurisdicción Especial para la Paz) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 31 de enero del 2020.

²⁵⁷ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 124 y 125.

²⁵⁸ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia” (Informe 1, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019), 62, 65. Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 124 y 125.

²⁵⁹ Grupo Focal, San Vicente del Caguán, Caquetá, 6 de diciembre del 2019; Grupo focal, Apartadó, Antioquia, 29 de noviembre del 2019.

²⁶⁰ Grupo Focal, Medellín, Antioquia, 6 de diciembre del 2019.

²⁶¹ Estas incluyen, entre otras, las Secretarías de Salud, Agencia de Renovación del Territorio, la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y la Defensoría del Pueblo.

²⁶² Grupo focal, Valledupar, Cesar, 31 de octubre del 2019.

²⁶³ Grupos focales, San José del Guaviare, Guaviare, 5 de diciembre del 2019; Puerto Asís, Putumayo, 7 de noviembre del 2019.

²⁶⁴ Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, “Sexto Informe de Seguimiento al Congreso de la República” (Bogotá, 2019), 277, https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sexta_informe_seguimiento_congreso_%20republica_2018_2019.pdf.

²⁶⁵ Fundación Ideas para la Paz, “Del capitolio al territorio” (Bogotá, 2019), 30, http://ideaspaz.org/media/website/FIP_CapitolioTerritorio_Vol2_FinalV5.pdf.

²⁶⁶ Grupo focal, Valledupar, Cesar, 31 de octubre del 2019; Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar, Sentencia No. 13-244-31-21-002-2016-00185, 30 de noviembre del 2017; Juzgado Segundo de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar, Sentencia No. 13244-31-21-002-2014-00033, 13 de septiembre del 2017.

²⁶⁷ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 184.

²⁶⁸ Ley 1448 del 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, 10 de junio, *Diario Oficial*. 48.096. Artículo 159: Creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.

²⁶⁹ Ley 1448 del 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, 10 de junio, *Diario Oficial*. 48.096. Artículo 103: Creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; Artículo 146: Centro de Memoria Histórica; y Artículo 166: De la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

²⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-588/19. 5 de diciembre del 2019.

²⁷¹ Ley 1448 del 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, 10 de junio, *Diario Oficial*. 48.096. Artículo 208: Vigencia y derogatorias.

²⁷² Paola Molano (Unidad de Trabajo Legislativo de Juanita Goebertus, Representante a la Cámara), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 19 de noviembre del 2019.

²⁷³ “Presidente Duque anuncia que presentará al Congreso un proyecto de ley, con mensaje de urgencia, para prorrogar por 10 años vigencia de la Ley de Víctimas”, *Presidencia*, 11 de octubre del 2019, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-anuncia-que-presentara-al-Congreso-proyecto-de-ley-con-mensaje-de-urgencia-para-prorrogar-10-anos-191011.aspx>.

²⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-588/19. 5 de diciembre del 2019.

²⁷⁵ Javier Barragán Ramos, “Duque buscará prorrogar la Ley de Víctimas”, *RCN Radio*, 11 de octubre del 2019, <https://www.rcnradio.com/colombia/duque-prorrogo-la-ley-de-victimas>.

²⁷⁶ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 185.

²⁷⁷ “Las mujeres y niñas víctimas de violencia sexual en las filas de grupos armados ilegales deben ser consideradas víctimas del conflicto en Colombia y tienen derecho a la reparación”, *Women’s Link Worldwide*, 12 de diciembre del 2019, https://www.womenslinkworldwide.org/informate/sala-de-prensa/las-mujeres-y-ninas-victimas-de-violencia-sexual-en-las-filas-de-grupos-armados-ilegales-deben-ser-consideradas-victimas-del-conflicto-en-colombia-y-tienen-derecho-a-la-reparacion?utm_source=twitter&utm_medium=tweet&utm_campaign=Helena%20Corte%20Constitucional&utm_content=spanish.

²⁷⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, “Este año fueron finalizados 18 planes de reparación colectiva en el país” (Bogotá, 2019), <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-colectiva/este-ano-fueron-finalizados-18-planes-de-reparacion-colectiva-en-el-pais/55434>.

²⁷⁹ Funcionarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el Instituto Kroc, 12 de diciembre del 2019.

²⁸⁰ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Resolución No. 01383 de 11 de abril del 2019, “Por la cual se adopta Modelo de Gestión para la Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas Colectivas Pertenecientes a Grupos Étnicos”.

²⁸¹ Exfuncionaria anónima, Entrevista realizada por el Instituto Kroc, 21 de enero del 2020.

²⁸² Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, “Sexto Informe de Seguimiento al Congreso de la República” (Bogotá 2019), <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Tercer+Informe+Posconflicto+UDP.pdf/76721a20-3d75-4cd9-ba87-513ef9005c56?version=1.1> https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sexta_informe_seguimiento_congreso_%20republica_2018_2019.pdf.

²⁸³ *Ibíd.*

²⁸⁴ Contraloría General de la República, “Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones” (Bogotá, 2019), <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Tercer+Informe+Posconflicto+UDP.pdf/76721a20-3d75-4cd9-ba87-513ef9005c56?version=1.1>.

²⁸⁵ Madhav Joshi, SungYong Lee y Roger Mac Ginty, “Built-In Safeguards and the Implementation of Civil War Peace Accords”. *International Interactions*, 43, n. 6, (2017): 994-1018.

²⁸⁶ Véase la sección sobre el enfoque étnico en este informe. El SIIPO empezó a funcionar en enero 2020, fuera del periodo de estudio.

²⁸⁷ Para este punto se utiliza la codificación por subtema dado que muestra mejor los diferentes avances dentro del mismo.

²⁸⁸ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de gestión: Agosto 7, 2018- noviembre 30, 2019”, (Bogotá, 2019) <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>.

²⁸⁹ Decreto 1417 del 2018, “Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre del 2016”, 03 de agosto 2018.

²⁹⁰ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 26 de marzo del 2020.

²⁹¹ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de gestión: Agosto 7 2018- noviembre 30, 2019”, (Bogotá, 2019), <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=306>.

²⁹² Componente CSIVI-FARC, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 24 de febrero del 2020.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Carlos Germán Caycedo Espinel, secretario técnico CSIVI- componente gobierno, correo electrónico, 23 de abril del 2020.

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 210.

²⁹⁷ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 26 de marzo del 2020.

²⁹⁸ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 26 de marzo del 2020.

²⁹⁹ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 196.

³⁰⁰ “Es clave el papel del sector privado y sus recursos en la construcción de la Paz con Legalidad en las regiones más vulnerables” *Presidencia de la república*, 3 de octubre del 2019, <https://id.presidencia.gov.co/>

Paginas/prensa/2019/sector-privado-recursos-construccion-Paz-con-Legalidad-regiones-vulnerables-Consejero-Estabilizacion-Consolidacion-191003.aspx.

³⁰¹ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de gestión Agosto 7 2018-Octubre 31 2019” (Bogotá, 2019), Pág. 48, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>.

³⁰² UN Multi-Partner Trust Fund for Sustaining Peace in Colombia, “Trustfund Fact Sheet: Key Figures”, fecha de corte diciembre 2019, http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4C000?fund_status_month_to=8&fund_status_year_to=2019.

³⁰³ Fondo Colombia en Paz, “Informe semanal No. 54, 15-19 de abril del 2019”, 60, <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/InformesSemanalesFCP/Informe-FCP-15-19-abril-2019.pdf>.

³⁰⁴ Fondo europeo para la paz de Colombia, “Proyectos en ejecución”, 21 de junio del 2019, https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2018/12/ListaProyectosFondo_210619.pdf.

³⁰⁵ Fondo Colombia en Paz, “Informe semanal No. 54, 15-19 de abril del 2019”, <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/InformesSemanalesFCP/Informe-FCP-15-19-abril-2019.pdf>.

La Iniciativa Barómetro es un proyecto de la Matriz de los Acuerdos de Paz del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y la Escuela Keough de Asuntos Globales 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 correo:
proyectobarometro@gmail.com