

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

Diciembre 2018 a noviembre 2019



**CON EL APOYO DE:**



**UNIÓN EUROPEA**

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

# 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). 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 34% de los compromisos está en estado mínimo, lo cual significa que simplemente iniciaron. El 26% 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 2019.

## ***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 nacional. 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.

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](http://peaceaccords.nd.edu)

**Visite el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz en:**

[kroc.nd.edu](http://kroc.nd.edu)

**Para contactar la Iniciativa Barómetro escriba al correo:**  
[proyectobarometro@gmail.com](mailto:proyectobarometro@gmail.com)

