



El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación

Quinto informe comprensivo del Instituto Kroc

Diciembre de 2019 - Noviembre de 2020



KROC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES



UNIVERSITY OF
NOTRE DAME

KEOUGH SCHOOL OF GLOBAL AFFAIRS

Cuarto año de implementación (2020)



COVID-19

Restricciones a la movilidad para entidades y actores en territorio. Profundización de la inequidad, pobreza e impacto negativo en la participación.



Inseguridad

- ⦿ Incremento de confrontaciones armadas.
 - ⦿ Persistencia en homicidios de líderes sociales y excombatientes; masacres, reclutamiento forzado, desplazamiento forzado.
 - ⦿ Focalización y volatilidad de la violencia en algunas regiones afectadas (Bajo Cauca, Chocó, Cauca, Catatumbo, Guaviare y sur de Bolívar).
-



Oportunidad

- ⦿ Nuevos gobiernos locales (2020 – 2023).

Características especiales del informe



PMI

- ⦿ Análisis punto por punto del Plan Marco de Implementación (PMI).
-



Análisis normativo

- ⦿ Tablas de normas pendientes de implementación por punto.
 - ⦿ Anexo informe “Estado de la implementación normativa del Acuerdo Final de Paz: una mirada desde la firma hasta el 31 de diciembre de 2020”.
-



Análisis comparado internacional

- ⦿ La implementación del Acuerdo Final de Colombia en su cuarto año: una perspectiva comparada.

Cuarto año de implementación



Perspectiva comparada internacional desde PAM (Peace Accords Matrix)

- Se compara la implementación del Acuerdo colombiano en su cuarto año.
- Con base en la evidencia comparativa de los 34 Acuerdos Comprensivos de Paz (ACP) analizados por PAM.

Justicia transicional

Cantidad y velocidad de las resoluciones de amnistía: JEP avanza a un mejor ritmo que el resto de casos analizados.

Cantidad y velocidad de los casos abiertos: los siete macro casos de la JEP avanzan al ritmo promedio de casos similares en otros países con ACP.

Metodología y elaboración del informe

- ☉ **578** disposiciones, **18** temas y **70** subtemas.
- ☉ Equipos de trabajo a nivel nacional e internacional.
- ☉ Más de **20.000** eventos de implementación documentados.
- ☉ **1.418** reportes de **173** organizaciones que incluyen entidades estatales, ONG, centros de pensamiento y organizaciones internacionales.
- ☉ **433** artículos de prensa de **44** medios de comunicación.
- ☉ **150** entrevistas con actores de la sociedad civil, CSIVI y otras instancias creadas por el Acuerdo, Gobierno, entre otros actores de gran relevancia.
- ☉ Participación en más de **20** eventos relacionados con la implementación del Acuerdo.



PRINCIPALES HALLAZGOS

1

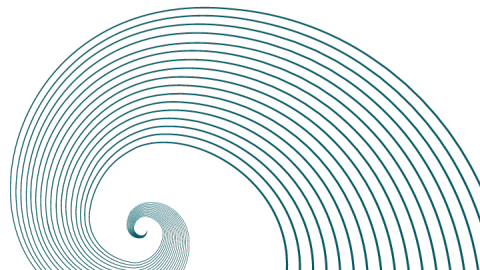
A pesar de los desafíos, a noviembre de 2020 la implementación del Acuerdo Final continuó avanzando, enfocada especialmente en compromisos de mediano y largo plazo.

2

Durante 2020, los avances más significativos en términos porcentuales se dieron en los Puntos 1, 4 y 5.

3

Por tercer año consecutivo, el Punto 2 y los compromisos normativos presentan los mayores rezagos.



PRINCIPALES HALLAZGOS



4

Tres factores impactaron el ritmo general de la implementación:

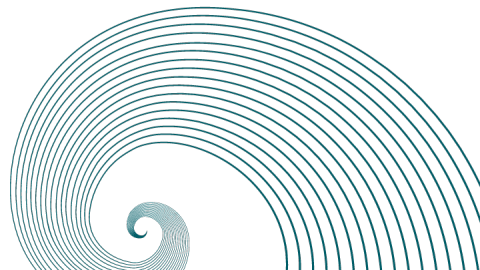
- El cronograma establecido para la implementación del Acuerdo.
- Necesidad de adelantar procesos técnicos complejos para las metas de mediano y largo plazo.
- Insuficiencia de acciones por parte de algunas entidades.

5

En 2020 se avanzó en la apropiación institucional y ciudadana de los compromisos del Acuerdo Final, especialmente a nivel territorial.

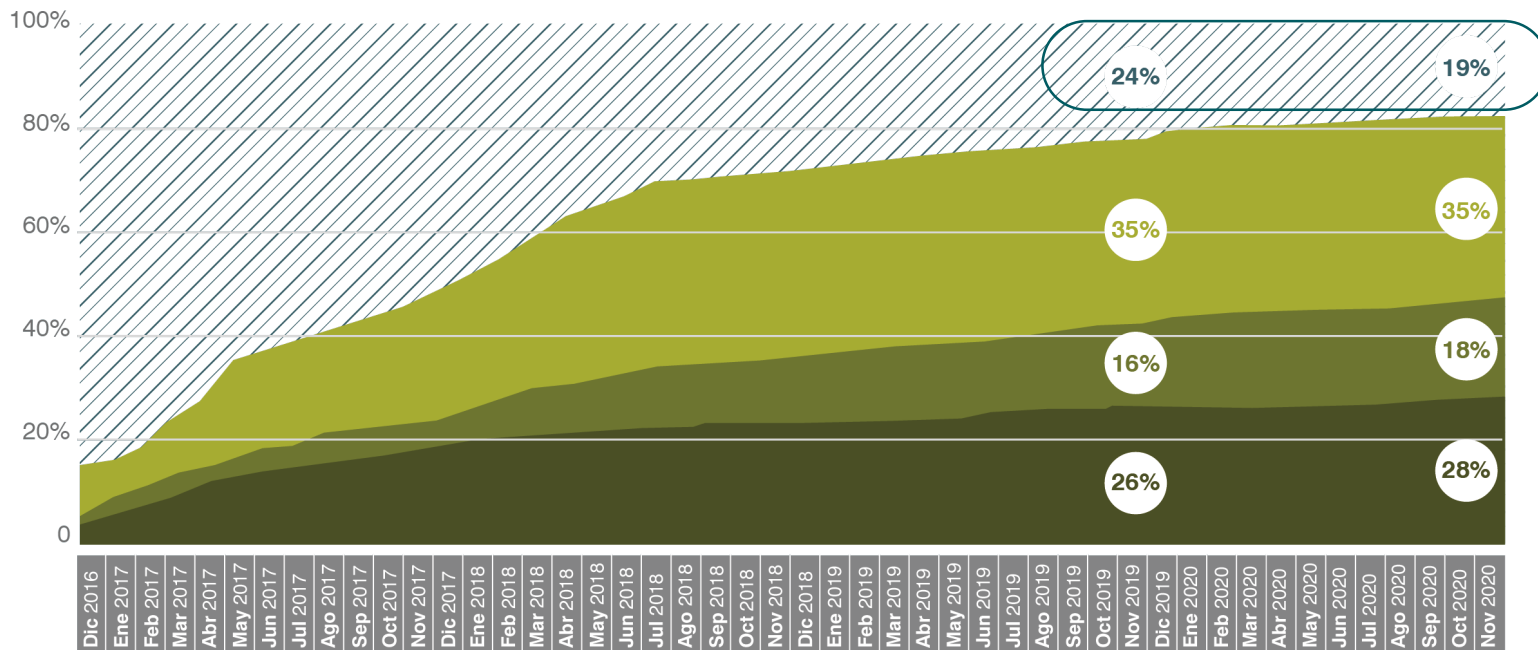
6

Decisiones judiciales contribuyeron a dinamizar temas clave de la implementación durante 2020.



Niveles mensuales de implementación de las 578 disposiciones del Acuerdo Final (diciembre 2016 - noviembre 2020)

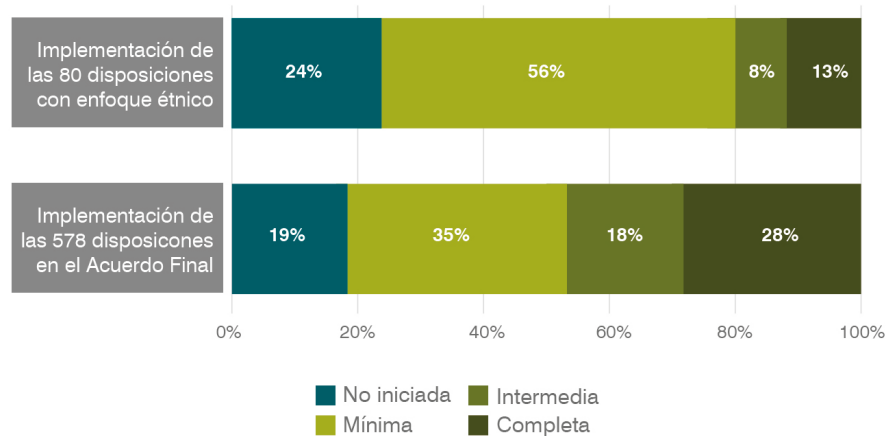
Porcentaje de disposiciones



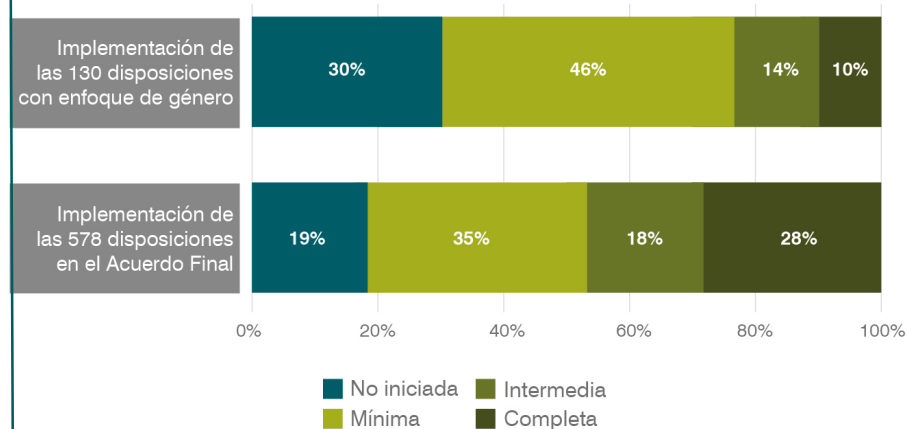
 No iniciada
 Mínima

 Intermedia
 Completa

Implementación del enfoque étnico vs. implementación general (noviembre 2020)

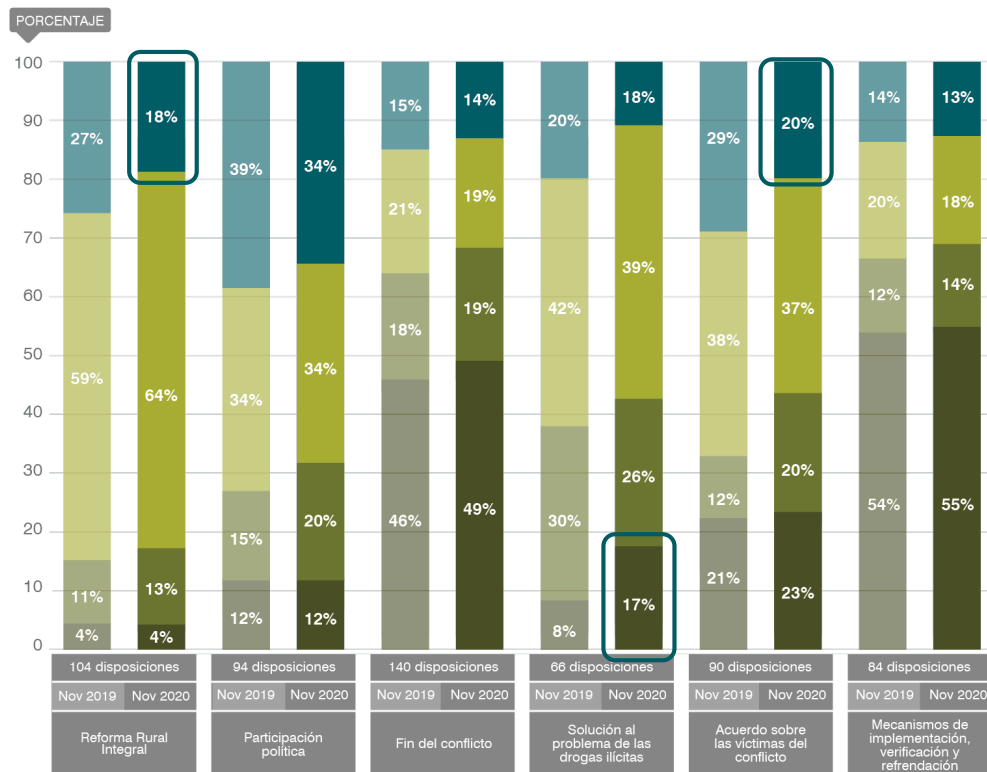


Implementación del enfoque de género vs. implementación general (noviembre 2020)



Implementación del Acuerdo Final por puntos

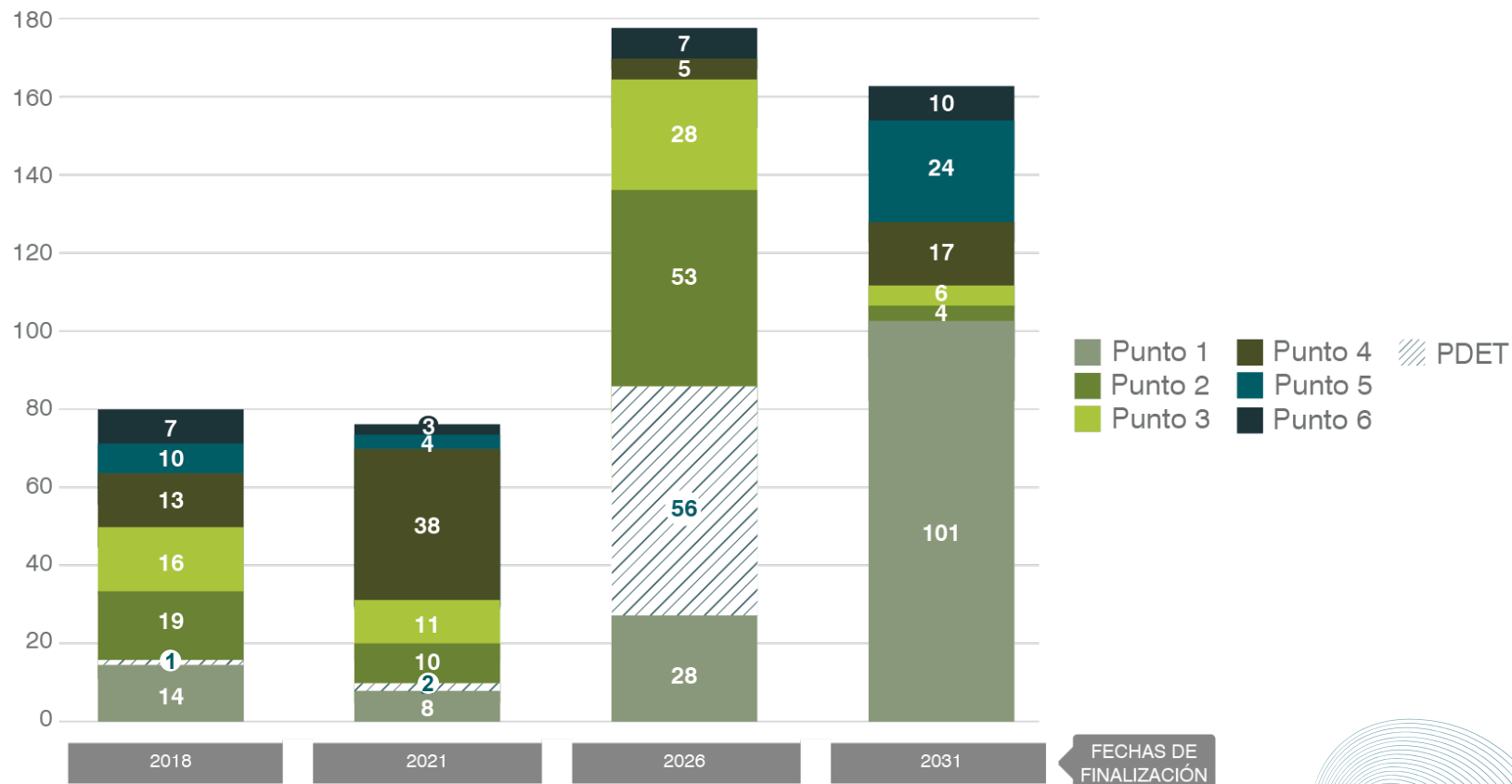
(noviembre 2019 vs. noviembre 2020)



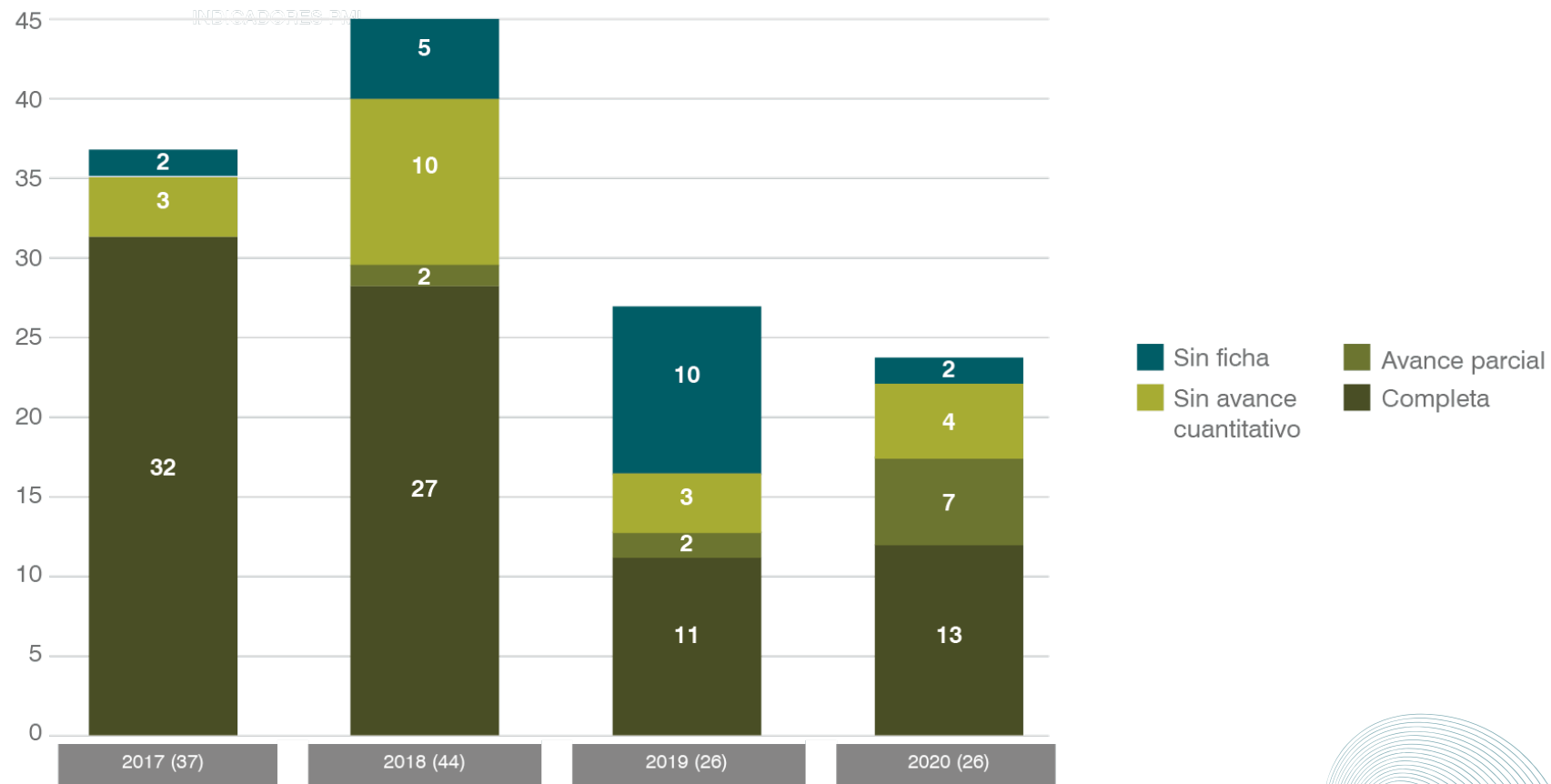
■ No iniciada
■ Mínima
■ Intermedia
■ Completa

Años de finalización de los indicadores establecidos en el PMI

INDICADORES PMI



Caracterización de indicadores de PMI por año de finalización (2017-2020)



Implementación de compromisos con enfoque étnico

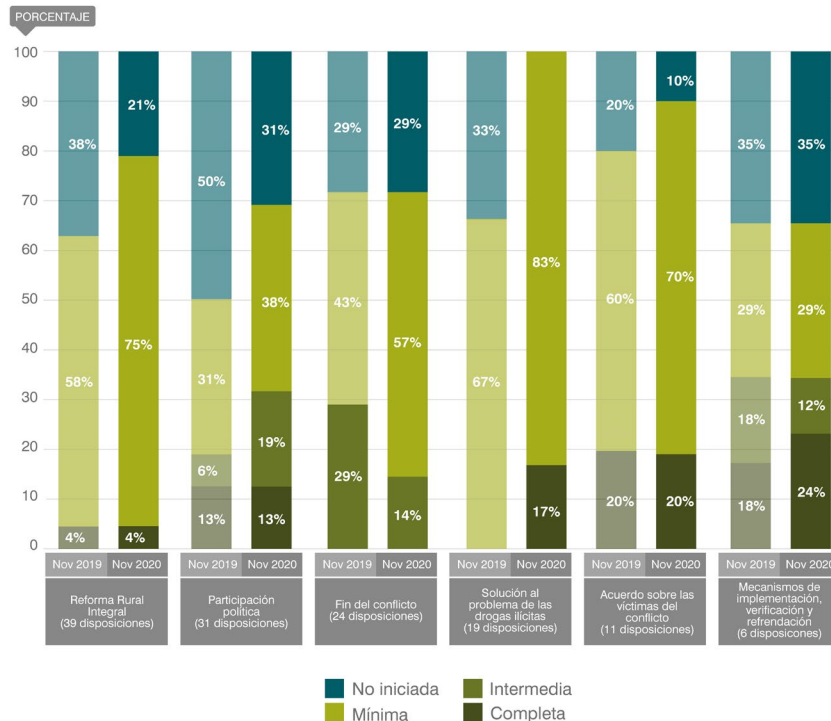
PRINCIPALES AVANCES

- La ART avanzó en el fortalecimiento de los Mecanismos Especiales de Consulta en 9 de las 16 subregiones PDET.
- Apoyo financiero y fortalecimiento de la IEANPE.

PRINCIPALES RETOS

- Concertación de la ruta étnica para el proceso de sustitución.
- Garantías de seguridad con enfoque étnico.
- Mayores recursos y coordinación en materia de reincorporación étnica.

Implementación del enfoque étnico: noviembre 2019 vs. noviembre 2020



Implementación de compromisos con enfoque étnico

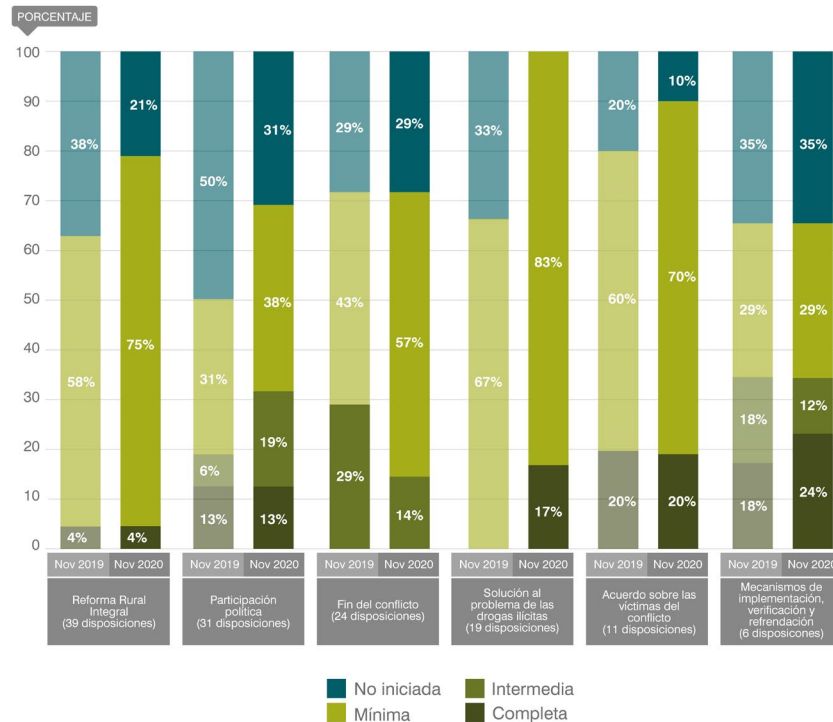


PRINCIPALES OPORTUNIDADES

- Ministerio del Interior:** lineamientos para la consulta previa, libre e informada en la implementación del Acuerdo.
- ART e IEANPE:** concertación de ruta étnica de sustitución.
- ARN:** asignar los recursos financieros y técnicos necesarios para avanzar de forma concertada con el Programa Especial de Armonización.

Implementación del enfoque étnico:

noviembre 2019 vs. noviembre 2020



Implementación de compromisos con enfoque de género

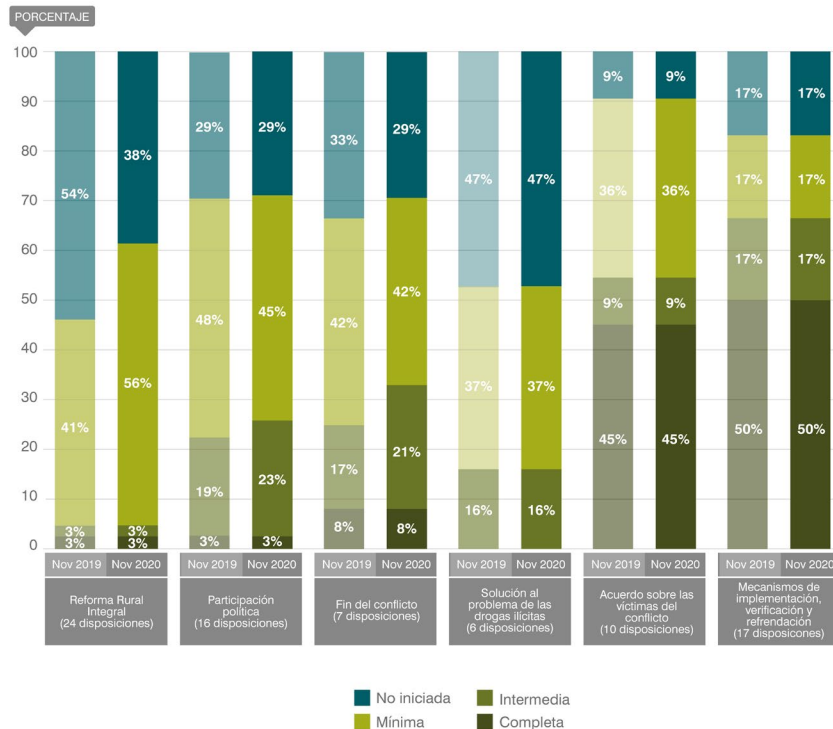
PRINCIPALES AVANCES

- Fortalecimiento de las capacidades de las entidades implementadoras para incorporar indicadores del capítulo de género del PMI.
- Garantías para la participación de las mujeres, las mujeres de comunidades étnicas y las personas LGBTI en el SIVJNR.
- Incorporación del enfoque de género en algunos Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral.

PRINCIPALES RETOS

- Acceso inequitativo a tierras y ausencia de cifras desagregadas de beneficiarios LGBTI.
- Rezagos en compromisos con mayor capacidad transformadora.
- Ausencia de protocolo de género para PNIS.

Implementación del enfoque género: noviembre 2019 vs. noviembre 2020



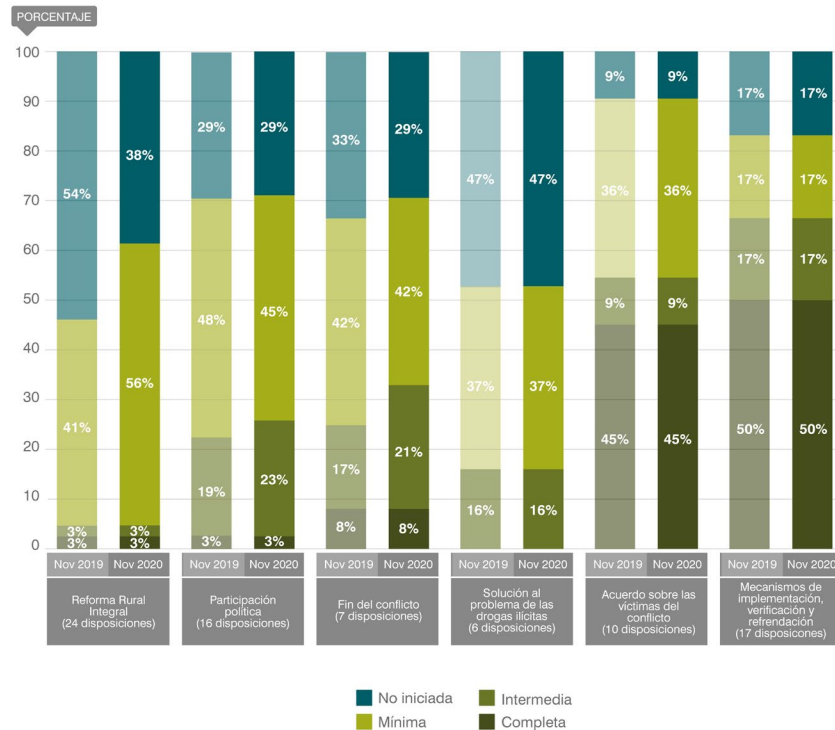
Implementación de compromisos con enfoque de género



PRINCIPALES OPORTUNIDADES

- 🎯 **Ministerio del Interior:** implementar el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de los Derechos Humanos.
- 🎯 **ART:** priorizar la implementación de las iniciativas PDET y PISDA con etiqueta de “mujer rural y género”.
- 🎯 **JEP:** abrir un macro caso sobre violencia sexual relacionada con el conflicto y violencias basadas en género.

Implementación del enfoque género: noviembre 2019 vs. noviembre 2020



Implementación del enfoque territorial



PRINCIPALES AVANCES

- ⌚ Gobiernos departamentales y municipales incluyeron más de 11.000 iniciativas PDET (un tercio del total formuladas) en sus planes de desarrollo.
- ⌚ Entidades implementadoras como la ART fortalecieron sus capacidades a nivel territorial.



PRINCIPALES RETOS

- ⌚ Asegurar recursos técnicos y financieros para que los gobiernos departamentales y municipales puedan implementar las iniciativas PDET incluidas en sus planes de desarrollo.
- ⌚ La inseguridad ha tenido un impacto negativo en la participación ciudadana y ha incrementado los riesgos para líderes sociales y excombatientes en las regiones afectadas.

Implementación del enfoque territorial



PRINCIPALES OPORTUNIDADES

- 🌀 **CPEC y OACP:** profundizar y fortalecer el diálogo territorial sobre la implementación en los Consejos Departamentales y Municipales de Paz.
- 🌀 **CPEC y ART:** fortalecer técnicamente a las autoridades étnicas y a los niveles locales básicos, en el marco de la estrategia Nación-Territorio de la ART.

Punto 1.

Reforma Rural Integral



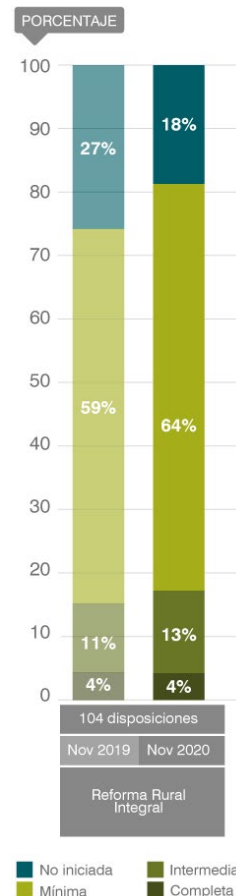
PRINCIPALES AVANCES

- Definición operativa de la política catastral y actualización de la información catastral.
- Planes de Desarrollo Territorial adoptaron 11.913 iniciativas PDET.
- Aprobación de 7 de los 16 Planes Nacionales.



PRINCIPALES RETOS

- Garantizar el cumplimiento de la meta de actualización catastral del Plan Nacional de Desarrollo garantizando interoperabilidad.
- Aumentar la recuperación de baldíos indebidamente apropiados y acumulados.
- Avanzar en los 9 Planes Nacionales en formulación o cierre técnico.



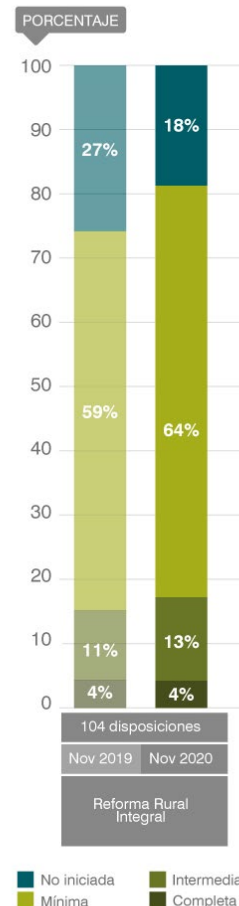
Punto 1.

Reforma Rural Integral



PRINCIPALES OPORTUNIDADES

- **Ministerios y agencias nacionales en articulación con CPEC:** aprobar los 9 Planes Nacionales faltantes y avanzar en la implementación coordinada de los ya aprobados.
- **ART y CPEC:** coordinar los macroprocesos del PDET e informar sistemáticamente el estado y ubicación de iniciativas PDET en ejecución y terminadas.
- **ANT:** avanzar en la recuperación de baldíos indebidamente apropiados y acelerar la inscripción de sujetos en el RESO.



Punto 2. Participación Política



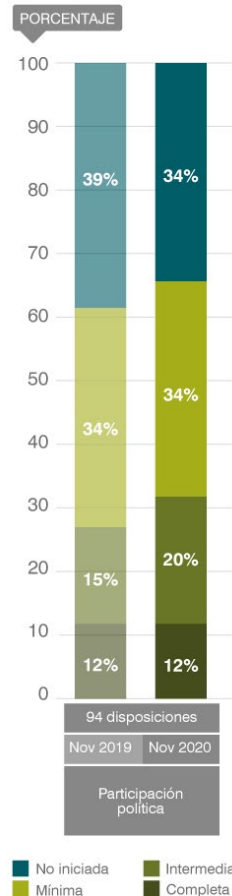
PRINCIPALES AVANCES

- ④ Cinco convocatorias de financiación de contenidos audiovisuales para fomentar una cultura de paz.
- ④ El CNPRC entregó al Ministerio del Interior los lineamientos de la política de reconciliación, convivencia y no estigmatización.
- ④ El Congreso aprobó la reforma al Código Electoral, incluyendo paridad.



PRINCIPALES RETOS

- ④ Hacer un despliegue de aprendizajes del CNPRC a nivel territorial.
- ④ Avanzar en el Pacto Político Nacional que no registró ningún avance en 2020.
- ④ Promover las reformas estructurales pendientes de carácter legal y constitucional del Punto 2.

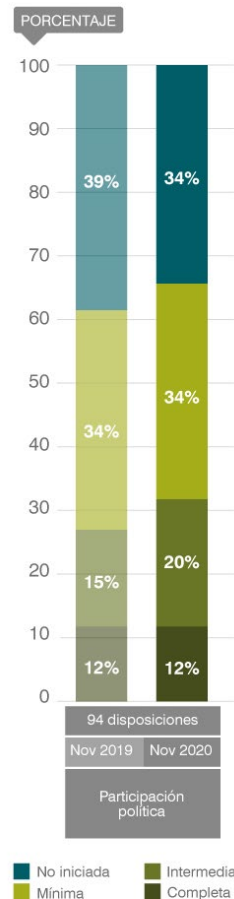


Punto 2. Participación Política



PRINCIPALES OPORTUNIDADES

- 🕒 **OACP y Ministerio del Interior:** fortalecer instancias y mecanismos de participación que promueven la reconciliación, la no estigmatización y la convivencia.
- 🕒 **Ministerio del Interior, Secretaría de Transparencia, PGN y DAFP:** construir consensos sobre la puesta en marcha del mecanismo especial de denuncias y el plan de apoyo a la creación de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia.
- 🕒 **Ministerio del Interior, DNP, DAFP y OACP:** diseñar e implementar políticas públicas de participación ciudadana, diálogo social y gestión de conflictividades.



Punto 3.

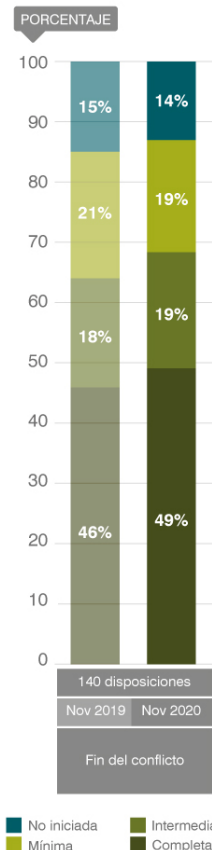
Fin del conflicto

PRINCIPALES AVANCES

- ⦿ Inclusión de la política de reincorporación en la formulación de varios Planes de Desarrollo Territoriales.
- ⦿ El Auto-SARV-AI 008 de la JEP dinamizó la activación de algunas instancias y medidas de seguridad y protección.
- ⦿ El Gobierno entregó 41 municipios nuevos libres de sospecha de MAP y MUSE.

PRINCIPALES RETOS

- ⦿ Por el COVID-19, el periodo para ejecutar la Ruta de Reincorporación fue ampliado hasta el 31 de enero de 2021.
- ⦿ Garantías para el acceso a bienes y servicios, infraestructura y garantías de seguridad para personas que residen por fuera de los ETCR.
- ⦿ La violencia contra las poblaciones objeto del Acuerdo sigue siendo un factor constante en determinados territorios.



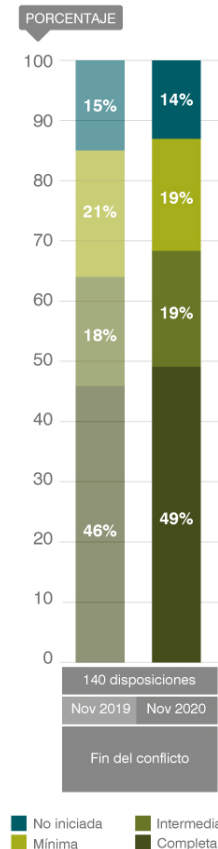
Punto 3.

Fin del conflicto



PRINCIPALES OPORTUNIDADES

- 🕒 **Gobierno Nacional por medio de la ARN en articulación con personas en proceso de reincorporación:** impulsar la construcción de hojas de ruta de reincorporación individuales y colectivas.
- 🕒 **CNR y CPEC:** liderar desde el nivel local la reincorporación socioeconómica para que se articule con el proceso de transformación territorial.
- 🕒 **Organizaciones sociales, con apoyo de gobiernos locales y sociedad civil:** promover pactos territoriales que impulsen la ejecución del Pacto Político Nacional.



Punto 4.

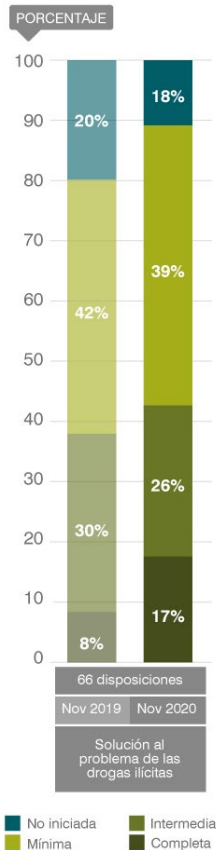
Solución al problema de las drogas ilícitas

PRINCIPALES AVANCES

- El 97% de las hectáreas inscritas en el PNIS fueron efectivamente levantadas.
- Se habilitaron 735 servicios en salud mental para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas a lo largo del país.
- Se llevó a cabo el diálogo regional “Buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre políticas de drogas y desarrollo en las Américas”.

PRINCIPALES RETOS

- Avanzar en la inclusión de cultivadores en el programa de sustitución en Parques Nacionales.
- PNIS: Pendiente la ruta étnica diferencial, el protocolo de género y el modelo de sustitución para familias que quieren sustituir voluntariamente pero no están en PNIS.
- Ausencia de acciones tendientes a garantizar el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores.



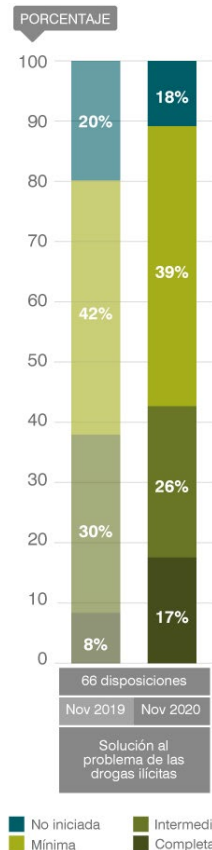
Punto 4.

Solución al problema de las drogas ilícitas



PRINCIPALES OPORTUNIDADES

- ⦿ **ART, CPEC y ministerios y agencias:** implementar iniciativas PISDA-PDET y PDET-PAI Comunitario en núcleos PNIS.
- ⦿ **Congreso y Ministerio de Justicia y del Derecho:** tramitar ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores.
- ⦿ **Ministerio de Salud y Protección Social:** formalizar jurídicamente el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.



Punto 5.

Víctimas del conflicto



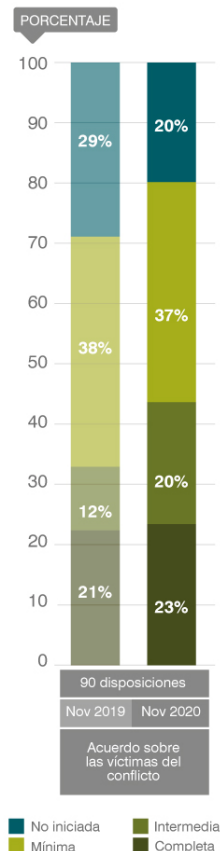
PRINCIPALES AVANCES

- ⌚ Miembros de las extintas FARC-EP han presentado 45 solicitudes de certificación de TOAR.
- ⌚ Conformación del Grupo de Informe Final de la CEV.
- ⌚ Lanzamiento del Plan Nacional de Búsqueda y elaboración de 14 planes regionales de búsqueda.
- ⌚ La Ley de Víctimas y sus decretos étnicos fueron prorrogados por 10 años.



PRINCIPALES RETOS

- ⌚ La CEV enfrentó dificultades para acceder a información.
- ⌚ La UBPD carece de cronogramas y etapas para la ejecución del PNB.
- ⌚ Limitaciones para la reparación integral de víctimas: falta de coordinación en los PIRC y en la monetización de los bienes de las FARC.



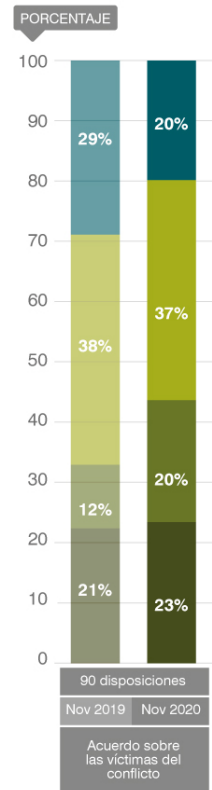
Punto 5.

Víctimas del conflicto



PRINCIPALES OPORTUNIDADES

- 🕒 **UBPD:** establecer metas y cronogramas precisos para el PNB.
- 🕒 **CEV:** establecer una estrategia para aumentar cuantitativamente los testimonios de todos los actores involucrados en el conflicto armado.
- 🕒 **Ministerio de Defensa y organismos de seguridad del Estado:** garantizar acceso a toda la información que solicite la CEV para el cumplimiento de su mandato.



■ No iniciada
■ Intermedia
■ Mínima
■ Completa

Punto 6.

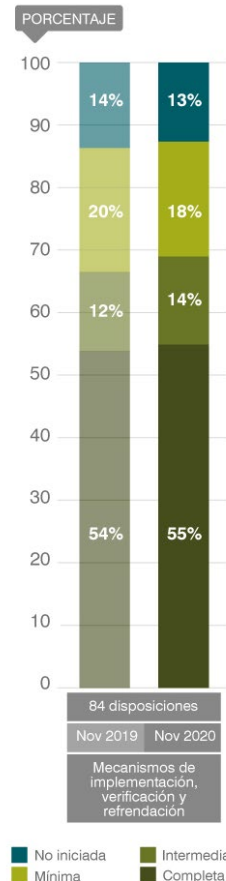
Implementación, verificación y refrendación

PRINCIPALES AVANCES

- 🕒 Inclusión del Acuerdo en los Planes de Desarrollo Territorial y el fortalecimiento de diferentes fuentes de financiación.
- 🕒 El OCAD Paz viabilizó 178 proyectos y se aprobó el anticipo del Sistema General de Regalías por COP \$ 4.5 billones.
- 🕒 La IEANPE tuvo acceso a recursos para el cumplimiento de su mandato.
- 🕒 El Gobierno se enfocó en la puesta en marcha del SIIPO.

PRINCIPALES RETOS

- 🕒 Los gastos de funcionamiento son superiores a las inversiones para la paz.
- 🕒 Se evidenció falta de consensos entre el Gobierno y las extintas FARC-EP en CSIVI en temas como actualización del PMI.
- 🕒 El Capítulo Étnico aún tiene retrasos significativos como las rutas étnicas para el PNIS y la reincorporación de excombatientes.



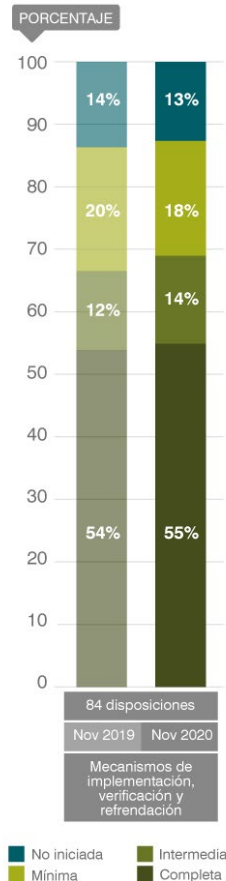
Punto 6.

Implementación, verificación y refrendación

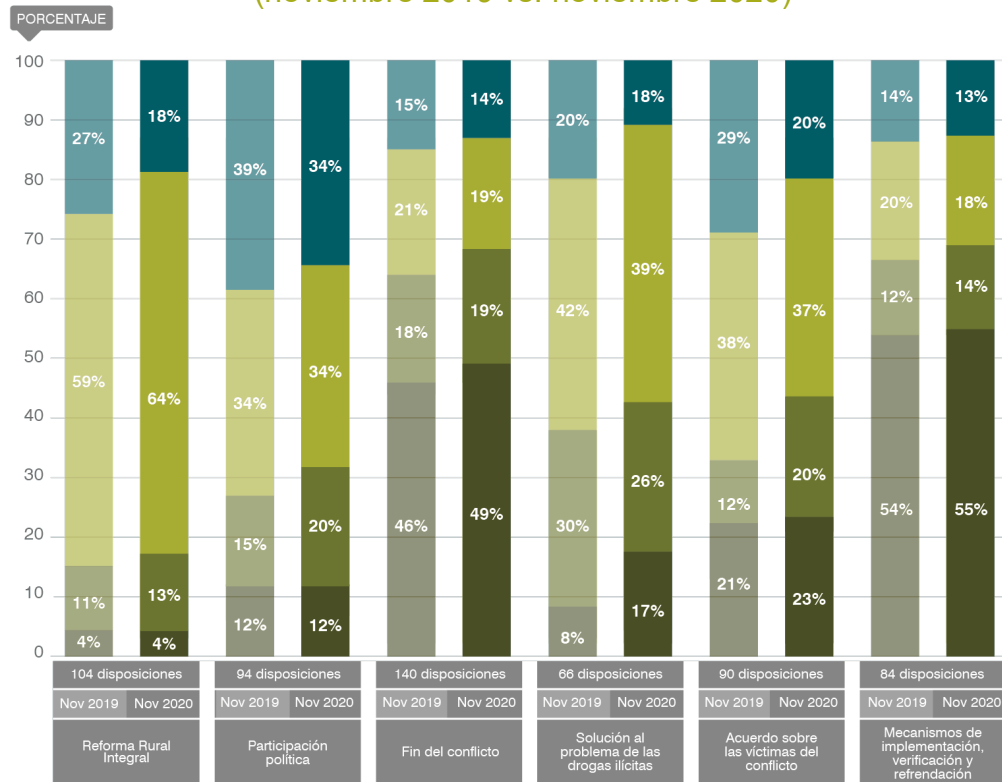


PRINCIPALES OPORTUNIDADES

- 🌀 **CSIVI:** fortalecimiento del diálogo interno para realizar la revisión anual del PMI e impulsar la implementación a nivel territorial.
- 🌀 **DNP y CPEC:** desarrollar estrategias para mejorar la periodicidad y calidad de los reportes de las entidades responsables al SIIPO.
- 🌀 **CPEC:** fortalecer articulación para ejecución de indicadores étnicos del Acuerdo y la IEANPE.



Implementación del Acuerdo Final por puntos (noviembre 2019 vs. noviembre 2020)



■ No iniciada
■ Mínima
■ Intermedia
■ Completa



OPORTUNIDADES GENERALES

1



Asegurar los recursos para la implementación de compromisos del Acuerdo consignados en los planes de desarrollo departamentales y municipales, y garantizar la vinculación de los consejos territoriales de paz y reconciliación, como espacios para construir diálogos y alcanzar consensos.

2



Concentrar esfuerzos en el cumplimiento de indicadores del PMI rezagados, así como los que tienen como año de finalización el 2021.

3



Aprovechar la implementación del Acuerdo Final como una herramienta para atenuar los efectos de la pandemia COVID-19, especialmente en zonas rurales.

4



Priorizar los compromisos pendientes en materia de implementación normativa.

5



Aprovechar procesos de aprendizaje gestados desde las regiones para fortalecer la implementación.



El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación

Diciembre de 2019 - Noviembre de 2020



KROC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES

Lea el informe completo:
<https://go.nd.edu/QuintoInformeKroc>



KEOUGH SCHOOL OF GLOBAL AFFAIRS