

Documento sintético
Octavo informe
de verificación de la
implementación del Acuerdo
Final de Paz en Colombia

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
CINEP/PPP-CERAC

Octavo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz Secretaría Técnica —CERAC Y CINEP— del Componente de Verificación Internacional

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– para la verificación de los compromisos del Acuerdo Final de Paz –A.F.–, firmado entre el Gobierno y las FARC (numeral 6.3), está establecida en el A.F. y es integrada por dos instituciones: CERAC y CINEP, designadas por las partes en 2017.

El periodo de estudio de este Octavo Informe, comprendido entre el 1o de agosto y el 30 de noviembre de 2020, estuvo marcado por diferentes sucesos de orden político, social, jurídico y económico, además de la continuidad de la pandemia del Covid-19, todos ellos con implicaciones en la implementación de los compromisos del A.F.

Al igual que el pasado informe, el octavo incorpora un análisis del estado de la implementación en tres subregiones PDET: Sur de Córdoba, Catatumbo y Pacífico Medio. Estos territorios, así como las demás zonas PDET, comparten una historia de conflictividades, conflicto armado y una enorme debilidad institucional –especialmente por parte del Estado– que ha favorecido a diversos actores armados y al desarrollo de actividades ilegales y criminales, dificultando el contexto para el cumplimiento del AF.

Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

Un avance importante para la implementación del primer punto del Acuerdo Final (A.F.) radica en la presentación al Congreso de la República por parte del Gobierno de un proyecto de ley para la creación de la Especialidad Judicial Rural y Agraria, el cual fue aprobado por la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 2020. Esta norma responde a un planteamiento fundamental del A.F. que apunta a establecer en el país una jurisdicción agraria mediante la cual se puedan resolver legalmente los conflictos acerca de la tenencia de la tierra.

En cuanto a los territorios PDET, durante el período de estudio del informe buena parte de la actuación institucional se centró en la aprobación y estructuración de proyectos, así como en la realización de obras. Sin embargo, cabe subrayar que estas intervenciones no responden por completo a iniciativas incluidas en los Planes de Acción para la Transformación Territorial –PATR–. Esto debido principalmente a la falta de aprobación de las Hojas de Ruta Únicas –HRU– en 15 de las 16 subregiones.

Ahora bien, la mayoría de dichas obras son de construcción y mejoramiento de vías terciarias y a la construcción de infraestructura de energía, acueducto y alcantarillado, dejando de lado una visión integral del desarrollo territorial, como establece el A.F.

El principal avance es la finalización de la HRU del Catatumbo. Sin embargo, no hay que pasar por alto que esta HRU no identifica los espacios e instancias de participación, control y seguimiento. Ahora el reto central es fortalecer la participación social y comunitaria en la toma de decisiones para esta subregión, en línea con lo establecido en el AF. En cuanto a las otras 15 zonas PDET, el desafío principal continúa siendo la construcción de las HRU.

En lo relativo al Catastro Multipropósito, se destaca la elaboración y aprobación de normas, como el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT). Igualmente, el informe resalta

la priorización por parte del instrumento catastral de 145 municipios, de los cuales 78 son municipios PDET.

Por otra parte, aunque se adoptó el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Familiar, Campesina y Comunitaria, la Secretaría Técnica encontró que este plan no guarda total correspondencia con lo establecido en el A.F.

El informe también llama la atención acerca de un importante crecimiento de la pobreza rural en el país, debido en gran medida a la pandemia ocasionada por el Covid-19. Por ello, el llamado es a avanzar de manera decidida en la implementación de los planes nacionales que apuntan especialmente al mejoramiento de la salud y la seguridad alimentaria de las comunidades rurales.

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

Este es el punto del AF en el que la ST registra menos avances, como se señaló en pasados reportes de la Secretaría Técnica.

Preocupa el funcionamiento limitado que existe por parte del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–, así como el de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– en los territorios. Por otra parte, la ST documentó una insuficiente respuesta ante la emisión de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, repercutiendo esto en la seguridad para las comunidades y los líderes sociales.

Una preocupación de la Secretaría Técnica es la persistente violencia, en la forma de amenazas y asesinatos de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de las FARC, así como el recrudecimiento de las masacres.

El informe también evidencia que hubo pocos avances en cuanto al desarrollo de garantías para la participación ciudadana durante el periodo de su análisis. En este lapso, especialmente durante las movilizaciones sociales durante el mes de septiembre, quedó claro que persiste en el país la falta de garantías para la protesta social, así como un alto nivel de estigmatización de la misma.

Aunque el A.F. establece la creación de una normatividad para el ejercicio de este derecho constitucional, el Gobierno ha insistido mediante su accionar en una visión que reduce el asunto a un problema de orden público. En ese sentido, el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional demuestra que los protocolos diseñados para la atención de la movilización son insuficientes y se distancian a la hora de atender las manifestaciones, alejándose cada vez más de los ajustes que están contemplados en el A.F. de cara a la ampliación de la democracia y de la participación ciudadana.

En lo concerniente al proyecto de ley de la Reforma Política, tema pendiente para la implementación del A.F., su hundimiento en la Cámara de Representantes demuestra un bajo compromiso por parte del Legislativo para modificar las reglas de la contienda política en el país.

Aunque la Secretaría Técnica destaca los esfuerzos por reformar el código, alerta sobre la inconveniencia de otorgar mayores facultades a la Registraduría Nacional, así como al Presidente de la República.

También hay que subrayar la deuda existente hacia las víctimas del conflicto armado en lo relacionado con las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, un compromiso fundamental del A.F. para su participación política en el Congreso, y un tema en el que se observan muy pocos avances, así como una escasa voluntad de sacarlo adelante por parte de la institucionalidad.

Punto 3. Fin del conflicto

En términos generales, la ST reconoce los avances en la adopción de mecanismos que apuntan a fortalecer la ruta de reincorporación económica y social para los excombatientes en una perspectiva de mediano y largo plazo, de acuerdo a los compromisos establecidos en el A.F.

Sin embargo, frente a las garantías de seguridad, los cambios de contexto han generado retos y dificultades, principalmente por el aumento de la violencia política contra los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias.

Dentro del proceso de reincorporación económico y social, la estrategia de consolidación del Gobierno Nacional para los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –AETCR–, requiere de una corresponsabilidad entre la Nación-territorio con miras a responder a las necesidades de transición a la vida civil, tal como lo establece la política de ‘Paz con Legalidad’. Con la aprobación de la Ley 2079 de 2021 sobre vivienda y hábitat, el acápite sobre “Proyectos de vivienda y usos complementarios en el proceso de reincorporación y normalización” facilitará la construcción de viviendas y dotación de servicios públicos en los AETCR, co-ayudando a la consolidación de dichos espacios a nivel municipal.

La ST Secretaría Técnica llama la atención sobre un factor clave: el cooperativismo en la implementación de los proyectos productivos colectivos de los excombatientes. A pesar de las dificultades en el proceso de reincorporación, los modelos de economía social y solidaria permitieron la creación y sostenibilidad de más de 135 cooperativas a lo largo y ancho del país, las cuales hacen parte de Economías Sociales del Común –ECOMÚN–. Estos proyectos productivos colectivos han sido aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR–, y otros fueron autogestionados con recursos propios y de la cooperación internacional.

En materia de acceso a tierras para los excombatientes en proceso de reincorporación, la ST resalta la adopción del Decreto 1543 de 2020, que establece la ruta de acceso para los predios objeto de extinción de dominio con el objetivo de robustecer la sostenibilidad de los proyectos productivos y los de vivienda.

A nivel territorial, la ST resalta la inclusión del Conpes 3931 de 2018 en los Planes de Desarrollo de 31 departamentos del país, lo que permitirá descentralizar el proceso de reincorporación, convirtiéndose en una oportunidad para las autoridades locales de mejorar el acceso de excombatientes a educación, salud, vivienda, acceso al mercado laboral, entre otros.

El informe también hace un llamado al sector privado y empresarial, a la cooperación internacional y a la sociedad en general para rodear el fortalecimiento del proceso de reincorporación económico de los excombatientes. Adicional, la ST reconoce la importancia

de la implementación de la Mesa Técnica de Comercialización en el CNR como una oportunidad para dinamizar en los mercados locales los productos de los excombatientes en diferentes zonas del país, especialmente tras los impactos negativos sufridos por los proyectos productivos durante el periodo de confinamiento obligatorio debido a la pandemia de Covid-19.

En materia de garantías de seguridad para los excombatientes de las FARC y sus familias, genera enorme preocupación para la ST la persistencia de la violencia política contra estos. Desde el 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del A.F., hasta el 19 de noviembre de 2020, el Partido Comunes reportó el asesinato de 242 excombatientes en proceso de reincorporación; los datos de la Fiscalía al respecto aumentan a 280, al incluir tentativas de homicidio y desapariciones.

En materia de garantías de seguridad, el compromiso 3.4 del A.F. supone el funcionamiento continuo e integral del SISEP, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–, y de la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía, con miras a que se articulen y avancen de forma contundente en sus funciones y mandato para aumentar la efectividad operativa. La efectividad de las medidas materiales de seguridad que a la fecha se implementan es limitada, ya sea porque no responden a los riesgos específicos de los excombatientes y/o porque existe un crecimiento en estos riesgos y en las amenazas".

Asimismo, la ST considera que la violencia política contra los excombatientes es un fenómeno en crecimiento que requiere mayores esfuerzos en su seguimiento, medición y esclarecimiento para caracterizar las particularidades territoriales, los riesgos específicos y los diferentes perfiles de excombatientes afectados por este tipo de violencia. Mejorar el seguimiento permitirá promover y evaluar la asignación de medidas materiales e inmateriales efectivas que se ajusten al contexto territorial, a las necesidades de los excombatientes, y que sean acordes con su nivel de liderazgo.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

Junto con los avances, se observan prolongados retrasos en la ruta de intervención del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–, tanto en su componente individual y comunitario como en su articulación con la Reforma Rural Integral.

Entre los factores que explican esta realidad sobresalen los retrasos y limitaciones en la implementación del Punto 1, lo cual obstaculiza una adecuada implementación del Punto 4. También influye el deterioro en las condiciones de seguridad en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito. La Secretaría Técnica considera que una adecuada articulación del PNIS con una planeación territorial coherente con los dispuesto en el A.F., en el marco de la Reforma Rural Integral, es fundamental para avanzar en el cumplimiento de este tema. Igualmente, es necesario el diseño y la puesta en marcha de modelos alternativos de sustitución.

En lo concerniente a la prevención del consumo y la salud pública, la preocupación se centra en el hecho de que el mayor nivel de avance en la materia se concentre en acciones de formulación y diseño de políticas, y no en la ejecución de acciones.

En cuanto a la solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos en el país, varios indicadores asociados con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz –PMI– no cuentan con ficha técnica en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIPO–. A esto se suma la falta de coordinación y articulación entre las medidas para solucionar el fenómeno de la producción y comercialización con la política de lucha contra las drogas y con las medidas de garantías de seguridad que contempla el A.F. en su punto 3.4.

En la Acción Integral contra las Minas Antipersonal, a pesar de que en 2020 aumentó la cifra de Víctimas de Minas Antipersonal –MAP– y de Municiones Usadas Sin Explotar –MUSE–, la implementación en esta área presenta avances importantes y está en correspondencia total con el A.F. Aun así, alarma el uso continuado de este tipo de artefactos explosivos por parte del ELN y otros grupos armados; también preocupa la imposibilidad del Gobierno para acceder a determinados territorios del país, lo cual afecta el ritmo de la implementación.

La ST destaca la entrada en operación de la cooperativa de excombatientes de las FARC, Humanicemos DH, cuyo equipo humano trabaja en la identificación de áreas contaminadas por MAP y MUSE.

Es necesario hacer una evaluación del PNIS y de su articulación con otros programas con el fin de establecer si es necesario reestructurar el programa, lo que implicaría hacer un nuevo costeo y una evaluación del alcance del mismo.

Además, es importante impulsar medidas que permitan la articulación del PNIS con otros programas afines, así como con los PDET para ir más allá del cruce de iniciativas y así impulsar la transformación productiva de los territorios focalizados. Asimismo, es prioritario que las comunidades participen en todas las etapas de ejecución del programa.

También es recomendable acelerar la puesta en marcha del sistema de seguimiento a las acciones territoriales en lo relacionado con el consumo de drogas ilícitas, así como la articulación de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal –AICMA– con otros programas de implementación del A.F.

Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Cabe resaltar que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) continuó adelantando de manera activa su mandato en medio de la pandemia, en un gran porcentaje de manera virtual.

Los obstáculos que afrontó el organismo durante el periodo de análisis del informe se debieron principalmente a las dificultades de movilidad en los territorios como consecuencia de la pandemia; las condiciones de seguridad en los territorios, afectadas en general por la presencia de actores armados ilegales; la dificultad para acceder a información reservada por parte de instituciones estatales; el aumento de hechos violentos en las regiones; y los ataques políticos y mediáticos, especialmente en contra de la Comisión de la Verdad –CEV– y de la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–.

Por una parte, se recalcan logros como el de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, entidad que mediante un trabajo articulado con otras instituciones y

organizaciones sociales hizo posible la entrega de 97 personas desaparecidas. No obstante, aún no se cuenta con el cronograma del PNB, se reportan avances parciales en relación con los planes regionales de búsqueda, la consolidación del Universo de personas dadas por desaparecidas y el Registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas –RNF–, y algunas organizaciones de víctimas continúan siendo críticas de su gestión. Tampoco se conoce información sobre avances en la búsqueda de combatientes desaparecidos ni de casos individuales. El llamado, entonces, es a constituir un sistema nacional de búsqueda.

Por otra parte, sobresalen los avances en relación con los macro casos priorizados por la JEP, especialmente el 001, sobre la retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP; el 003, sobre las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado; y el 007, sobre el reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado.

La ST enfatiza el reconocimiento temprano por parte de las FARC ante el organismo acerca de diversos casos como el del secuestro de civiles o los homicidios de diferentes personas, incluido el magnicidio de Álvaro Gómez Hurtado.

En cuanto a la JEP, surgen preocupaciones, como la no aprobación de la adición presupuestal por \$34.000 millones (10% de lo que se aprobó), solicitada para su adecuado funcionamiento en 2021, así como las acciones por parte del partido de gobierno y de algunos sectores que ponen en cuestión a la entidad y que persisten en modificaciones a su mandato, contraviniendo lo establecido en el AF.

Hay que señalar que aún están pendientes algunos casos de excombatientes de las FARC que permanecen privados de su libertad, sin una resolución definitiva a su situación.

En cuanto a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, ésta desarrolló entre agosto y noviembre de 2020 una robusta labor en medio de la virtualidad. Además, generan expectativa de gran interés las acciones orientadas para la finalización de su mandato el próximo mes de noviembre, y la presentación de su informe final. De ahí que, ahora más que nunca, resulta indispensable que el Estado, en cabeza del Gobierno, entregue a la CEV la información que esta ha requerido, y así avanzar en el logro de su mandato.

La Secretaría Técnica valora positivamente la extensión de la vigencia de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), que irá hasta 2031. Sin embargo, persiste la deuda de una modificación y adecuación participativa de la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, tal como lo establece el A.F.

Igualmente, se alerta acerca de la necesidad de concluir la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, el cual resulta urgente en el actual contexto territorial de la nación, marcado por constantes denuncias de violaciones contra los derechos humanos.

Finalmente, en este punto inquieta la discusión entre el partido de gobierno y el partido Comunes alrededor de la entrega y saneamiento de bienes por parte de la extinta FARC, en orden de contribuir a la reparación de las víctimas del conflicto.

Punto 6. Implementación, verificación y refrendación

En materia de financiación, un hecho positivo es que para el 2021 aumentaron en 9% los recursos de inversión en la implementación del A.F. en el Presupuesto General de la Nación con respecto al año 2020. Aun así, existen preocupaciones acerca de la destinación de las partidas que reportan las entidades.

En este aspecto, el informe resalta como un avance importante, la aprobación de la ley que reglamenta la reforma al Sistema General de Regalías, que podría acelerar la implementación en la medida en que dicha norma permitirá el adelanto de recursos. Es posible que con el adelanto de estos recursos, se puedan aliviar las restricciones fiscales causadas por la pandemia y se logre dar un impulso decisivo a proyectos de inversión para la construcción de paz en los territorios.

Por ello, es indispensable reforzar la articulación entre la Agencia de Renovación del Territorio –ART– y los territorios y la planeación de la implementación, para evitarla ejecución de proyectos aislados y mejorar la respuesta a las necesidades puntuales de las comunidades. Es decir, dicha articulación deberá ser coherente con los PATR y con las HRU.

En lo referente a las medidas para garantizar la transparencia, el informe reporta rezagos, en la medida en que persisten los problemas técnicos de los indicadores, y el SIPO no cuenta con el 100% de las fichas técnicas cargadas. Preocupa particularmente que este no permita el seguimiento de la implementación y de sus recursos asignados en el nivel territorial. Se propone contar con un instrumento que permita hacer dicho seguimiento, en aras de la transparencia y de posibilitar análisis sobre la convergencia entre la planeación de la implementación y la presupuestación.

Otro aspecto sobre el cual se alerta es que, pese a la prórroga del mandato de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI–, hay compromisos específicos que a la fecha no han iniciado, como las comisiones territoriales o la participación de la sociedad civil.

La Secretaría Técnica, además, reitera su preocupación por la inexistencia de una agenda legislativa para la implementación del A.F. por parte del Gobierno, para impulsar los proyectos pendientes o en trámite en el Congreso. El informe hace énfasis en darle prioridad al cumplimiento de las normas relacionadas con la Reforma Rural Integral, la Ley Estatutaria para la Protesta Pacífica, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños cultivadores. También, alerta sobre la insistencia de sectores opositores al A.F. en tramitar normas que impactarían negativamente la implementación y que pondrían en riesgo la integralidad del Acuerdo.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL: FACTORES QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL A.F.

El Octavo Informe de la Secretaría Técnica de Verificación del Componente Internacional –ST–, compuesta por CERAC y CINEP, presenta el informe que da continuidad a la verificación territorial de la implementación del Acuerdo Final –A.F.– en el contexto actual y durante el periodo comprendido entre el 1º de agosto y el 30 de noviembre de 2020. El análisis verifica el estado de la implementación de tres subregiones PDET: El Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio.

El enfoque territorial, introducido como una de las innovaciones del A.F., se basó en la búsqueda de una transformación integral que incluyera la participación de actores en los territorios para la implementación diferenciada, y en respuesta a las particularidades de los territorios a nivel social, político, cultural y ambiental.

La Secretaría Técnica –ST– identificó cinco factores que impactan directamente la implementación en los territorios, incluyendo las 16 subregiones PDET, dejando entrever los desafíos que impone la implementación del A.F. en las regiones con dinámicas complejas y heterogéneas. Estos factores son:

- Continuidad de la violencia en los territorios y presencia de actores armados al margen de la ley.
- Centralismo y debilidad institucional a nivel territorial. Límites en la articulación y coordinación interinstitucional.
- Presencia de economías ilegales.
- Emergencia sanitaria por COVID-19.
- Aspectos fiscales de la implementación.

El Catatumbo

Continuidad de la violencia en los territorios y presencia de actores armados al margen de la ley:

En esta región hacen presencia violenta grupos armados como el ELN (Bloque de Guerra Nororiental), el EPL-Pelusos (antiguo Frente Libardo Mora Toro), las disidencias del frente 33 de las FARC y los grupos post desmovilización paramilitar (Los Rastrojos y el Clan del Golfo).

De acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas –UARIV–, en esta región existen cerca de 341.412 víctimas del conflicto armado. Desde la firma del A.F., hasta el 14 de octubre de 2020 se han presentado 12 asesinatos de excombatientes de las FARC, siete masacres, 12 secuestros y 169 homicidios en personas protegidas. Además, cerca de 92 líderes sociales han sufrido ataques en los últimos tres años. La ocurrencia de masacres, desplazamientos forzados y la violencia homicida contra líderes comunitarios y defensores de derechos humanos sigue siendo frecuente en la región.

Aunque la Defensoría del Pueblo ha emitido múltiples Alertas Tempranas entre 2017 y 2020 sobre la situación de seguridad en El Catatumbo, en ninguna de estas, la población en proceso de reincorporación aparece priorizada. Igualmente, persiste el uso de Minas Antipersonales –MAP–. Entre el 1º de enero y el 30 de noviembre de 2020 se registraron 25

víctimas de MAP y Municiones sin Explotar –MUSE– en siete de los ocho municipios de esta zona PDET. Esta cifra representa un aumento del 38,8% con respecto a lo registrado en el mismo periodo de 2019 y el 16,7% del total de víctimas reportadas a nivel nacional en este periodo. El Gobierno Nacional ha reiterado que la presencia de Grupos Armados Organizados –GAO– restringe el acceso a buena parte del territorio, por lo que no ha sido posible avanzar en el desminado humanitario.

Aunque han sido insuficientes los esfuerzos para proteger a los excombatientes, el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– FARC reconoce la receptividad de las autoridades locales frente a la situación de inseguridad.

En general, la violencia en la región ha impedido avanzar en el cumplimiento de compromisos del A.F. A pesar de ello, la capacidad organizativa y la trayectoria de las organizaciones sociales han contribuido a avanzar en procesos de restablecimiento de los derechos a las víctimas.

Centralismo y debilidad institucional a nivel territorial. Límites en la articulación y coordinación interinstitucional:

Todos los municipios que forman parte de la subregión Catatumbo están clasificados según el Departamento Nacional de Planeación –DNP– en categoría 6, que corresponde a la mayor precariedad institucional y fiscal, y tienen una alta dependencia de las transferencias de la Nación. En seis de los ocho municipios, los ingresos provienen de dicha fuente en más de un 80% y en los otros dos, la dependencia es superior al 70%.

La participación de las víctimas se ha visto negativamente impactada por las limitaciones generadas por la pandemia, al tiempo que se ha elevado la preocupación por el aumento de casos de reclutamiento a niños, niñas y adolescentes.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– es un programa centralizado ha sido también evidente la débil participación de las comunidades en los municipios PNIS que coinciden geográficamente con los PDET. En el Catatumbo, además hay una débil articulación con la Reforma Rural Integral: de las 812 iniciativas marcadas con la etiqueta PISDA en los PATR, nueve corresponden al PDET Catatumbo. De las 1.297 marcadas con la etiqueta PAI comunitario, 33 corresponden a esta subregión.

La presencia parcial del Estado en El Catatumbo se evidencia concretamente en el rezago existente frente al cumplimiento de las políticas de reparación integral y en la incapacidad de cumplir con las garantías de no repetición y las obligaciones en materia de derechos humanos.

La PGN ha informado que los avances en materia de reparación colectiva en el territorio han sido limitados y poco tangibles en lo corrido de 2020, actualmente existen cinco sujetos de reparación colectiva-SRC-, de los cuales solo dos se encuentran en fase de implementación de sus PIRC, y supone un riesgo importante en términos de garantías de derechos a víctimas del conflicto armado.

En materia de participación política es importante mencionar que la conformación de los Consejos Territoriales de Paz sigue teniendo un rol activo en varios de los municipios que conforman esta zona PDET. La ST destaca la activación de estos espacios en todos los municipios, sin embargo, no todos cuentan con los recursos para su funcionamiento y los

espacios no cumplen su rol de influir en la formulación de una política pública en materia de Reconciliación y Convivencia.

Cabe agregar que la Hoja de Ruta de la subregión Catatumbo debería servir para la articulación de diversos planes contenidos en el A.F., de acuerdo con la HRU más de la mitad de las iniciativas priorizadas están ubicadas en los pilares 6 de Reactivación económica (32,82%) y 2 de Infraestructura y Adecuación de Tierras (21,24%) en relación a la RRI, mientras que el Pilar 3 Salud Rural (5,8%) y el pilar 8 Reconciliación, Convivencia y Paz (6,95%) tienen menor peso en lo que respecta a reparaciones colectivas, y retornos y reubicaciones, y para el Pilar 7, Derecho a la alimentación no se incluyen iniciativas.

Presencia de economías ilegales:

La falta de inversión subrayada por la población en esta región, así como la existencia de economías ilegales paralelas que determinan las dinámicas del territorio, dan cuenta de visiones de desarrollo en disputa. La coca es la mayor actividad económica ilícita en El Catatumbo, y se relaciona con otras economías como el tráfico de personas y el contrabando. También hay reportes que señalan la presencia de organizaciones criminales transnacionales en la región.

Según la Defensoría del Pueblo (2018), en la región se involucran todas las fases de la cadena del narcotráfico: “cultivos y transformación de base de coca, compra de base, transformación de base en clorhidrato, transporte, embarque al exterior por fronteras terrestres”.

Si bien la implementación del PNIS y de modelos alternativos de sustitución de cultivos de uso ilícito es una oportunidad para impulsar el desarrollo productivo de la región, es preocupante que, a la fecha, únicamente existan avances de la estrategia “Hecho a la Medida” en el municipio de Sardinata.

Las economías ilegales en la región han impactado el medio ambiente, en particular relacionado con la deforestación. Según Global Forest Watch, entre enero y octubre de 2020, se registraron 4.700 alertas de deforestación en el Parque Nacional Natural Catatumbo Barí. La principal causa de deforestación son los cultivos de uso ilícito y, en menor medida, la expansión de la frontera agrícola para los monocultivos y la ganadería, la extracción informal de carbón y la extracción ilícita de madera.

Emergencia sanitaria por COVID-19:

La pandemia del COVID-19 afectó los proyectos productivos de los excombatientes en la zona, que tuvo como resultado el estancamiento de la producción y la comercialización de los productos. A pesar de ello, los excombatientes han podido trabajar con el Grupo Territorial de la ARN en Norte de Santander en materia de acompañamiento, apoyo y asistencia técnica virtual. La emergencia sanitaria también agudizó los rezagos en la implementación del PNIS, en el cumplimiento del PAI familiar, en particular en lo relativo a los proyectos productivos y a la entrega de la asistencia técnica.

La ST resalta la necesidad de una mayor y mejor coordinación nación-territorio para la implementación de los diversos programas derivados del A.F. y para garantizar el buen

desempeño de las instituciones creadas. Asimismo, facilitar las herramientas y estrategias necesarias para brindar una atención continua a la población a nivel sanitario y de acceso a servicios básicos. Esta atención debe considerar las condiciones reales de conectividad e infraestructura de los territorios y propender, a su vez, por su desarrollo.

Aspectos fiscales de la implementación:

De acuerdo al documento CONPES 3932 de 2018, la inversión para la implementación del PDET de El Catatumbo fue estimada inicialmente en \$3,4 billones. Por su parte, la Hoja de Ruta Única estimó el valor en \$4,6 billones, 35% más, para los 15 años que dura la implementación. Sin embargo, los criterios usados en la HRU son diferentes a los establecidos en el CONPES.

La ST encontró dificultades para realizar seguimiento al gasto ejecutado. En primer lugar, por la desarticulación y heterogeneidad de la información. Y en segundo lugar, porque solo ha transcurrido un año de implementación de la HRU, por lo que es difícil separar y comparar la ejecución de recursos con la de años anteriores.

La ART (2020) reportó que la inversión ejecutada en la región desde 2018 hasta 2020 fue de \$226.313 millones, el 4,8% del costo total de la implementación en quince años. Si en los años restantes de implementación se invirtiera a este ritmo, se lograría alcanzar un 36% del total del costo estimado por la HRU (\$1,7 billones de \$4,6). La ST advierte que, si se mantiene este ritmo de desembolso, se necesitarían 41 años para cubrir el costo total, es decir, 26 años adicionales a lo estimado inicialmente en la región PDET.

En total, el Gobierno entregó tres Obras PDET con una inversión de \$664 millones. Se evidenció que el 2020 fue el año en el que se entregaron menos obras PDET desde 2018 y en el que se invirtieron menos recursos en esta estrategia.

Oportunidades de Mejoramiento:

- Aumentar la confianza y la legitimidad del proceso mediante adecuaciones a la participación y la socialización de resultados que devuelvan el entusiasmo y el interés de las comunidades en el proceso de implementación del A.F.
- Potenciar las medidas de atención humanitaria, prevención al reclutamiento forzado de Niños, Niñas y Adolescentes –NNA– y protección de excombatientes de las FARC.
- Para lograr resarcir de forma adecuada a las víctimas es necesario lograr un mínimo en condiciones de vida favorables que hagan de la reparación un proceso integral.
- La ST resalta que es valioso trabajar alrededor de la desestigmatización del territorio y de sus habitantes, modificar el énfasis militar de las intervenciones en el territorio y honrar los acuerdos participativos a los que se ha llegado con la población.

Sur de Córdoba

Continuidad de la violencia en los territorios y presencia de actores armados al margen de la ley:

En la región hay alertas de alto riesgo por presencia de Minas Antipersonal –MAP– y Munición Sin Explotar –MUSE–, así como por el reclutamiento forzado de menores, agresiones a líderes sociales (CODHES, 2020a) y masacres. Entre los hechos delictivos a los cuales se encuentran expuestas las comunidades de esta región, está el desplazamiento forzado, que entre 2019 y 2020 dejó a 1.700 víctimas en Puerto Libertador y cerca de 100 familias en San José de Uré.

Son preocupantes las cifras de agresiones a líderes y lideresas sociales en esta zona del país, así como contra excombatientes en proceso de reincorporación. En particular, preocupa que la violencia contra los líderes sociales está estrechamente relacionada con su trabajo por la paz y su participación en la implementación del A.F. Ante este panorama, la violencia se convierte en uno de los factores que más obstaculizan la implementación del A.F. en esta región.

Esta situación de violencia y desconfianza de las comunidades hacia el Estado y la fuerza pública se ha trasladado a otros sectores de la institucionalidad, incluyendo a las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR– en la región. Algunas víctimas señalan temor para acercarse y participar en los procesos a desarrollar en el marco de sus mandatos, por miedo a que sus relatos se filtren desde las entidades del Sistema a otros organismos del Estado y grupos armados, o porque puedan ser señalados o estigmatizados de trabajar con la institucionalidad, lo cual los pondría en alto riesgo. El resultado es una baja participación de las víctimas y comunidades.

Centralismo y debilidad institucional a nivel territorial. Límites en la articulación y coordinación interinstitucional:

Los cinco municipios de la subregión PDET tienen una participación importante en la economía departamental (alcanzan un 18,5% del Valor Agregado), en particular Tierralta y Montelíbano. Sin embargo, los cinco son de categoría 6, y cuentan con una debilidad fiscal que los hace altamente dependientes de las transferencias de la Nación, al ser superior al 80% en los municipios de San José de Uré, Valencia y Puerto Libertador.

De las obras PDET, 14 han sido entregadas en la región con un costo de \$3.359 millones. La mayor parte de la inversión está concentrada en el municipio de Tierralta, al igual que los recursos del OCAD Paz.

La ST reconoce como positiva la creación de la Mesa Técnica para población en proceso de reincorporación mediante decreto por parte de la Gobernación de Córdoba. Esta Mesa ayudará a la dinamización y fortalecimiento del proceso de reincorporación en la región, en particular en los municipios que forman parte del PDET del Sur de Córdoba.

De acuerdo con información de la ARN en este departamento, el proceso de reincorporación ha sido de carácter individual y no colectivo. A pesar de que no existen cooperativas de economía solidaria, esto no significa falta de asociación de los excombatientes para el desarrollo de proyectos productivos.

En la implementación del punto 4 del A.F. en la región, existe una centralización especialmente en lo relacionado con el PNIS, el cual priorizó cuatro de los cinco municipios del PDET. De las 812 iniciativas marcadas con la etiqueta PISDA en los PATR, 18

corresponden al PDET Sur de Córdoba. De las 1.297 iniciativas marcadas con la etiqueta PAI Comunitario, 138 iniciativas corresponden a esta subregión.

Ante la inexistencia de buenas vías de comunicación hacia muchos de los municipios, los niveles de pobreza y la falta de conectividad en el departamento de Córdoba ha propiciado que las entidades opten por ubicar sus sedes regionales principales en la capital del departamento, como sucede con las entidades del SIVJNR, las cuales no cuentan con presencia directa en los municipios, sino en Montería, lo que afecta su presencia en el territorio y la posibilidad de generar vínculos con las comunidades.

En la región hay rezagos en la implementación de la política pública para víctimas. Al 30 de septiembre de 2020, el Sur de Córdoba tenía 123.520 víctimas¹, lo que equivale al 45% de su población total.

Varios de los líderes de los SRC de la región manifiestan que tras los procesos participativos de los PATR en el marco del PDET, las dinámicas se han modificado y no se han garantizado espacios de participación, ni se han observado avances en la reparación colectiva, lo que se traduce en insatisfacción de las comunidades.

Presencia de economías ilegales:

El Sur de Córdoba, por su ubicación geográfica y riquezas naturales, es escenario para la habilitación de rutas de transporte y puntos de exportación del clorhidrato de cocaína, que allí se siembra y se produce, convirtiéndolo en un “puerto” ideal para este negocio. En la región hay minas de oro y yacimientos de níquel y cobre, lo cual aumenta el interés de los actores armados por tener presencia y dominio territorial.

A pesar de la presencia del PNIS en la subregión, hay reportes que indican que familias inscritas han tenido que desplazarse a sembrar o raspar coca a otras zonas ante los retrasos en los pagos y la puesta en marcha de los proyectos productivos.

Además de la presencia de cultivos, la región es importante para otros eslabones de la cadena del narcotráfico, como el control de las zonas de cultivos de coca y procesamiento de clorhidrato de cocaína, el manejo de las rutas, o los puntos de exportación.

En términos de la implementación del A.F., y la construcción de paz, la presencia de economías ilegales como la minería y los cultivos de uso ilícito son un obstáculo en la medida en que están ligadas directamente con el narcotráfico y los grupos armados que lo controlan. Además, ante los incumplimientos del Gobierno en la implementación del PNIS, existe el riesgo de que los campesinos coccaleros se trasladen a otras economías ilícitas.

¹ UARIV. (30 de septiembre de 2020). Boletín Fichas Estadísticas Sur de Córdoba. Obtenido de Red Nacional de Información - Ficha Estratégica PDET:

<http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/BoletinEstrategico?v=1&d=&m=&dt=1400&t=on&c=30/09/20&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&chk17=on&chk18=on&chk19=&chk20=on&chk21=on&chk22=on&chk23=on&chk24=on&chk25=on&chk26=on&chk27=on&chk28=on&chk29=on&chk30=on&chk31=&chk32=on&chk33=on&chk34=on&chk35=on&chk36=on&chk37=&chk38=&chk39=on&chk40=on&chk41=on&chk42=&chk43=on&chk44=on&chk45=&chk46=&chk47=on&chk48=on&chk49=on&chk50=on>

Emergencia sanitaria por COVID-19:

En el caso del Sur de Córdoba, hubo un incremento en las acciones violentas, la victimización en el territorio, y la precarización en las condiciones de vida de las familias afectadas por el desplazamiento forzado y el abandono de sus tierras.

Con la llegada de la pandemia, las cifras de pobreza crecieron, lo cual puede explicar que durante el 2020 las solicitudes de ayuda humanitaria e indemnizaciones hayan aumentado en XX%.

Por parte de las organizaciones sociales y de víctimas, en especial los SRC, la ST resalta el incremento en las dificultades de comunicación e interlocución de las comunidades con la institucionalidad debido a las medidas de confinamiento, especialmente por las deficiencias en términos de acceso y conexión de los territorios.

Los excombatientes también han sido afectados por la pandemia. De acuerdo con el CNR FARC, la pandemia del COVID-19 tuvo impactos en la disminución de los ingresos de las asociaciones de economía solidaria conformadas por excombatientes.

En lo relacionado con el PNIS, la emergencia sanitaria empeoró la situación para los campesinos en la medida que ralentizó el pago a las familias y la entrega de insumos para los proyectos de seguridad alimentaria contemplados en el PAI Familiar.

Aspectos fiscales de la implementación:

La ST evidenció que en la región Sur de Córdoba el cupo presupuestal anual se estimó por fuente de financiación, a diferencia de El Catatumbo en donde se realizó por sector. Este aspecto añade un reto para comparar información entre subregiones, pero permitirá conocer en el futuro el nivel de ejecución por fuente y si hay algunas que tengan mayores presiones para cumplir con los compromisos fiscales de la implementación.

Además, la ST encontró dificultades para realizar seguimiento al gasto ejecutado. En primer lugar, porque la subregión del Sur de Córdoba es la única de las regiones PDET que en la página de la ART no cuenta con los documentos de las sesiones institucionales. Y en segundo lugar, porque la HRU de esta subregión se publicó en enero de 2021, y no ha transcurrido tiempo de su implementación por lo que no es posible comparar con años anteriores.

La falta de información consolidada sobre el avance del proceso presupuestal a lo largo de las diferentes etapas de ejecución de los recursos del presupuesto general de la nación por sector, región PDET y con el trazador de paz, crea dificultades para hacer seguimiento a la ejecución real de los presupuestos.

Oportunidades de Mejoramiento:

- Que las intervenciones del Estado estén dirigidas al cumplimiento de los compromisos del A.F., para así aportar a la integralidad en su implementación y lograr sinergias entre las entidades responsables.

- Es crucial que el Gobierno Nacional reconozca y valide las agendas regionales construidas por las organizaciones sociales y comunitarias, las cuales reflejan las

expectativas y proyectos de sus habitantes, particularmente en el proceso de construcción y validación de la HRU.

•Contar con información consolidada sobre el avance del proceso presupuestal a lo largo de las diferentes etapas de ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación por sector, región PDET y con el trazador de paz, pues la dispersión de información crea dificultades para hacer seguimiento a la ejecución real de los presupuestos.

Pacífico Medio

Continuidad de la violencia en los territorios y presencia de actores armados al margen de la ley:

Aunque esta región ha sido históricamente afectada por el conflicto armado y la firma del A.F. redujo la intensidad de la violencia, esta persiste.

En esta zona PDET, persisten conflictividades en los territorios relacionadas con conflictos organizativos entre las comunidades étnicas y la distribución y tenencia de las tierras así como con la emergencia y la reorganización de nuevos grupos en disputa. Las afectaciones principales incluyen el reclutamiento forzado de menores, amenazas, y desplazamiento forzado.

De acuerdo con cifras de CERAC, en los municipios de la región se han presentado 16 asesinatos en hechos de violencia política desde la firma del A.F. Según datos de la UARIV, entre 1984 y 2017 fueron desplazadas 259.659 en Buenaventura, 21.122 en López de Micay, 21.195 en Timbiquí y 18.220 en Guapi. De acuerdo con el CNR FARC, la falta de garantías de seguridad y la presencia de grupos armados es la principal preocupación y el mayor desafío que enfrenta el proceso de reincorporación en el Pacífico Caucaño, .

Centralismo y debilidad institucional a nivel territorial. Límites en la articulación y coordinación interinstitucional:

La cultura y la concepción del vivir en el desarrollo de estas comunidades, en su mayoría étnicas, difiere de forma importante de la visión que prevalece en el resto del país. De ahí, implementar el Capítulo Étnico del A.F., no solo significa poner en marcha fórmulas de participación y concertación con los pueblos étnicos e incluirlos en sus planes y programas; implica también modificar visiones sobre las formas de ver, entender y habitar los territorios y, con ello, sus maneras de relacionarse con la institucionalidad. En el caso del Pacífico Medio, requiere adentrarse en la cualidad anfibia que tiene la manera en que sus pobladores usan el territorio, y en la estrecha relación entre campo-poblado que caracteriza su cotidianidad.

En lo que respecta a la implementación del PNIS, vale señalar que este programa no priorizó ningún municipio del PDET Pacífico Medio para su intervención, aunque se firmó un acuerdo colectivo en Guapi.

El centralismo ha influido en la presencia de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRN– en el territorio. La presencia de la

institucionalidad se ha centrado en el municipio de Buenaventura, o en las capitales departamentales y de manera intermitente en otros municipios más pequeños.

Otro elemento que no favorece la implementación es la falta de claridad en torno al rumbo de la política de reparación a víctimas. La deuda histórica con las víctimas no ha logrado ser saldada en el tiempo de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Por ejemplo, en el proceso de comunidades negras, en el cual participan 11 Consejos Comunitarios en Buenaventura, las víctimas se han encontrado con dificultades en la implementación de su ruta de reparación colectiva. Las víctimas atribuyen esta situación, principalmente a la falta de voluntad política del Gobierno y a las pausas institucionales en el proceso que ralentizan el acceso a una reparación efectiva.

Presencia de economías ilegales:

El Pacífico Medio es también una región altamente afectada por la presencia de economías ilegales y conflictos propiciados por el uso del suelo, la siembra de cultivos ilícitos, la explotación ilegal de recursos naturales y los hidrocarburos, el narcotráfico, el contrabando, así como la minería ilegal y los impactos generados en términos de deforestación, contaminación y sedimentación.

En los cuatro municipios que componen el PDET de Pacífico Medio hay cultivos ilícitos. La magnitud del fenómeno en la región implica necesariamente que las intervenciones gubernamentales en la lucha contra el narcotráfico y estructuras criminales contemplen medidas articuladas en contra de la minería ilegal. De hecho, existe el riesgo de que pobladores de la región y regiones aledañas abandonen los cultivos de uso ilícito para dedicarse a la minería ilegal de gran escala que es rentable y fuente importante de recursos.

Emergencia sanitaria por COVID-19:

La pobreza y la violencia son un común denominador en esta región, la cual viene enfrentando serias consecuencias debido a la pandemia, en particular, relacionadas con la implementación del A.F.

La PGN ha señalado que actualmente uno de los mayores retos para la implementación, y en el contexto de contingencia sanitaria, ha sido la falta de conectividad de las zonas rurales, lo cual ha dificultado el desarrollo de actividades y de reuniones que permitan avanzar con los compromisos y cronogramas de paz previstos para este año. De hecho, el principal impacto para la implementación del A.F. ha sido la ralentización de las agendas de construcción de paz en los territorios.

De igual forma, las dificultades de acceso a las zonas rurales priorizadas, dificulta las labores de seguimiento y revisión de las condiciones de la población, complejiza las condiciones de confinamiento y limita la movilidad por las decisiones impuestas para evitar la propagación del Covid-19.

En materia de reincorporación, la epidemia del covid-19 también impactó la formulación, el desarrollo y la comercialización de los proyectos productivos colectivos, individuales y auto-gestionados de los excombatientes. De acuerdo con el CNR FARC las afectaciones se relacionan con la comercialización por el incremento de los precios en la

zona, la falta de asistencia técnica por problemas en la conectividad y de herramientas tecnológicas, pérdidas en la producción y retrasos en las actividades administrativas debido a la restricción en la movilidad y la situación regional de seguridad.

Aspectos fiscales de la implementación:

Para la ST es importante agilizar la construcción de la HRU, pues no tener esta herramienta podría retrasar algunos de los compromisos de implementación o dar oportunidad a que se realicen esfuerzos dispersos para cumplir un mismo objetivo.

La falta de información consolidada sobre el avance del proceso presupuestal a lo largo de las diferentes etapas de ejecución de los recursos del presupuesto general de la nación por sector, región PDET y con el trazador de paz, crea dificultades para hacer seguimiento a la ejecución real de los presupuestos.

Para el 2021, según el documento de las sesiones institucionales del Pacífico Medio, se movilizarán 349 iniciativas en los planes de trabajo 2020-2021 de las 629 que están incluidas en el PATR Pacífico Medio. En general se destacan cinco grandes proyectos que en total suman \$343.468 millones de pesos (ART, 2020). Si efectivamente se ejecutan estas inversiones, el 2021 sería el año con mayores recursos invertidos en el PDET Pacífico Medio hasta el momento.

Oportunidades de Mejoramiento:

- La ST considera necesario que todos los procesos, metodologías y metas que se establezcan en el marco de la implementación incluyan el enfoque étnico de manera transversal como lo establece el A.F.

- Las acciones de implementación, incluidas las que desarrollan los derechos de las víctimas, establecen un enfoque transformador, el cual debe ser atendido.

- Conviene trabajar alrededor de una visión integral del SIVJRN, incluyendo la reparación territorial y la reparación colectiva como vía a la reconciliación y reestructuración del tejido social, la confianza y la convivencia.

- Resulta importante contar con herramientas digitales que permitan sistematizar, procesar y divulgar información correspondiente a las dinámicas socioeconómicas de las regiones PDET, que permita generar diagnósticos periódicos sobre la situación de las zonas priorizadas.

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, tiene la tarea de preparar pronunciamientos y reportes sobre el cumplimiento verificado o comprobado de la implementación de todos los puntos del Acuerdo Final, así como sobre las controversias que surjan en la fase de implementación y las propuestas dirigidas a su resolución, de manera que se garantice que la implementación del Acuerdo Final sirva de base para el logro de la construcción de una paz estable y duradera.

De conformidad con el Acuerdo Final (6.3.2), la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) del Acuerdo Final designó por medio del Comunicado Conjunto No. 15 del 23 de marzo de 2017 como Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación al Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y al Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

La Secretaría Técnica es financiada por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

Entidades que la conforman la Secretaría Técnica:

Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)

Institución fundada en 1972 por la Compañía de Jesús. Surgió como una fundación sin ánimo de lucro, con la tarea de trabajar por la edificación de una sociedad más justa y equitativa, mediante la promoción del desarrollo humano integral y sostenible.

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)

Centro de investigación privado e independiente fundado en 2005. Especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, el análisis de conflictos armados y el estudio de sus impactos sobre el desarrollo socioeconómico y el bienestar de las personas.

Para conocer los informes realizados por la ST, puede ingresar a los siguientes enlaces:

<https://www.cinep.org.co/Home2/temas/secretaria-tecnica.html>

<https://www.verificacion.cerac.org.co/>