

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

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

Documento sintético del Décimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz

La Secretaría Técnica de Verificación del Componente Internacional –STCVI–, compuesta por CERAC y CINEP/PPP, presenta su ‘Décimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz’. Al igual que en los tres informes generales anteriores, este incluye la verificación del estado de la implementación en tres subregiones PDET que han sido priorizadas por esta ST: Sur de Córdoba, El Catatumbo y Pacífico Medio.

Cerca de cumplirse los primeros cinco años de la firma del Acuerdo Final –A.F.–, la ST consideró realizar un análisis retrospectivo y prospectivo de la implementación de los compromisos establecidos en el Acuerdo, con el fin de identificar los principales logros, destacar su relevancia, identificar los mecanismos para preservarlos y hacer explícitos los posibles riesgos y afectaciones que se derivarían de no cuidar su sostenibilidad, así como de no avanzar en la consolidación de aquellos logros que aún son parciales, o de posponer compromisos necesarios para la construcción de una paz estable y duradera.

Este ‘Décimo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz’, al igual que los anteriores, contó con la financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

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

En el acceso y uso adecuado de la tierra se destacan tres logros importantes: (i) conformación del Fondo de Tierras de distribución gratuita; (ii) definición de mecanismos de formalización y actuación por oferta; (iii) inicio del Catastro Multipropósito.

Hasta el 30 de junio de 2021, última cifra disponible, la Agencia Nacional de Tierras –ANT– reporta el ingreso al Fondo de Tierras de 14.751 predios con un área de 1.385.066 hectáreas. Esto corresponde al 46,2% de los 3.000.000 de ha previstas en el A.F. para su distribución, de las cuales se ha entregado en 52 meses el 7,8%, esto es 4.521 ha por mes. A este ritmo, en los 12 años previstos de duración del Fondo solo se distribuirán el 21,7% de lo pactado.

En cuanto al compromiso de formalización de tierras, se destaca el procedimiento de formalización por oferta a partir del Decreto Ley 902 de 2017, que potencialmente permite un mayor alcance en cobertura territorial. Sin embargo, no se ha adoptado el Plan Masivo de Formalización, no se ha creado la Jurisdicción Agraria y no hay avances en la constitución de Zonas de Reserva Campesina –ZRC–. Para consolidar este logro y avanzar hacia el objetivo de mejorar el acceso y disminuir la concentración de las tierras rurales, es imperativo avanzar de forma acelerada en la adjudicación. Para ello es necesario, en primer término, acelerar el proceso de caracterización de los predios, para saber si efectivamente el país dispone de un número importante de hectáreas aptas para la adjudicación. Además,

cabe recordar que el acceso a tierras propuesto en la RRI tiene relación estrecha con otros puntos del A.F. que para su implementación requieren de tierras aptas para la producción agropecuaria.

En relación con el Catastro Multipropósito –CM– se resalta su inicio y la actualización de 47 municipios entre 2017 y 2020, y la priorización de otros 143, de los cuales 74 son municipios de los PDET. Su avance, entre 2017 y 2020, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–, ha sido lento y solo cuatro municipios PDET han sido objeto de actualización. A juicio de la ST es necesario acelerar la implementación del CM, y buscar disminuir la alta dependencia de recursos de la banca multilateral y de la cooperación internacional. El no contar con un CM actualizado tiene implicaciones de importancia para la implementación de la RRI. En primer término, limitaría los alcances de una política agraria que apueste por la transformación rural, y se afectaría la integralidad de la RRI en materia de formalización, ya que este instrumento contribuye a identificar la informalidad, facilitar la seguridad jurídica y promover la conservación de áreas de interés ambiental.

En cuanto a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– sobresale la aprobación e inicio de la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– con un importante proceso participativo. Entre agosto de 2018 y febrero de 2019 se publicaron los 16 PATR que cuentan con un pequeño diagnóstico subregional, una visión territorial, objetivos e iniciativas (32.808 del nivel municipal y subregional) distribuidas en ocho pilares y un presupuesto indicativo. Por su parte, ya se han publicado cinco Hojas de Ruta Única –HRU–: Catatumbo, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar, Putumayo y Montes de María, y recientemente Chocó y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Para la ST es indispensable fortalecer la participación comunitaria y las capacidades de la institucionalidad local en todas las fases de la implementación, y avanzar en la puesta en marcha de las iniciativas superando los desbalances entre pilares y entre subregiones.

Finalmente, sobre los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–, se señala como logro parcial la expedición de 10 de los 16 planes previstos por el A.F. Para septiembre de 2021 se habían adoptado diez planes, tres estaban en cierre técnico y tres en formulación. Para la ST es importante concluir la formulación de los Planes que faltan para que sean adoptados, incluida la actualización del Plan de vivienda rural, así como una implementación articulada y conjunta de los distintos PNRRI, entre ellos y con los PATR y las iniciativas detonantes y dinamizadoras de las HRU. Para la ST, este ejercicio es particularmente necesario para el próximo Gobierno Nacional.

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

A nivel general se advierten pocos avances en este punto, como lo ha señalado la ST en sus informes previos.

En términos de Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política hay varios avances normativos cuya materialización no ha sido homogénea. Las medidas de garantías de seguridad, a pesar de la formulación normativa del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–, presenta retrasos en su implementación y en su aplicación, ya que algunas instancias del SISEP siguen sin materializarse y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– ha sido convocada en pocas ocasiones, lo cual es preocupante frente a la crisis de inseguridad que vienen padeciendo varias regiones del país. El 2020 fue el año con el registro más alto de masacres desde el 2014, con 76 casos confirmados (ONU). Según la Defensoría del Pueblo en el primer semestre de 2021 el desplazamiento masivo aumentó un 100%, con 102 eventos y 44.290 personas afectadas. Desde la firma del A.F han sido asesinados 289 excombatientes y 1239¹ líderes sociales y defensores de derechos humanos (Martínez, 2021; Indepaz, 2020a, 2020b, 2021). Entre el 27 de marzo y el 25 de junio la Misión de ONU reportó ataques y amenazas contra miembros de partidos políticos y funcionarios públicos en Antioquia, Valle, Sucre, Chocó, Bogotá y Caquetá.

Por ello, es indispensable la implementación integral del SISEP, como instancia de coordinación y articulación para la armonización y evaluación de funciones; igualmente, se requiere mayor premura en el funcionamiento del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios para avanzar en el desarrollo de medidas de protección colectivas.

La ST subraya como un importante logro la promulgación del Estatuto de la Oposición, pues a pesar de algunas dificultades ha aportado a la apertura del sistema político y a la participación política para la construcción de paz. Es importante el seguimiento a su desarrollo por parte de la Procuraduría General de la Nación y de entes nacionales e internacionales, e igualmente que el Consejo Nacional Electoral –CNE– avance en las reformas pendientes y en la reglamentación de sus medidas a nivel local. La ST identifica tres riesgos para los derechos y garantías plenas del ejercicio de la oposición: (i) Los vacíos normativos en el seno del Estatuto y las falencias en su implementación (ii); los vicios de la clase política; y (iii) la falta de garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

Acerca de la participación democrática ciudadana, aún no es claro cómo los espacios creados como la Mesa Nacional de Garantías para la manifestación o el Sistema de Gestión de Diálogo Social y Resolución de Conflictos contribuyen de manera efectiva a lograr mayores garantías para la protesta pacífica, las cuales dieron cuenta en años recientes de la falta de un marco normativo para su desarrollo, además de las fallas sistemáticas por parte del Estado para afrontarlas, como la estigmatización hacia los manifestantes, la detención arbitraria y el abuso de la fuerza policial.

¹ Esta cifra se obtuvo cruzando los datos del informe “líderes y defensores de derechos humanos” de Indepaz y las bases de datos pública de esa misma organización para los años 2020 y 2021.

Sobre las medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local, los Consejos Territoriales de Paz han buscado convertirse en un órgano asesor de sus respectivas autoridades en la promoción de estrategias para la resolución de conflictividades, acciones en Derechos Humanos, Paz Territorial y conformación de veedurías. Pese a esto, es importante advertir los riesgos para la continuación de estos espacios de participación, como por ejemplo las dificultades presupuestales a mediano y largo plazo, o el uso de un modelo común en los planes de acción sin entender las dinámicas propias de cada territorio.

Un logro, aunque con gran retraso, es la oportunidad de una participación en la política por parte de las víctimas, mediante la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP–. Este era uno de los mayores incumplimientos en este punto; la falta de voluntad política y los problemas legislativos en su aprobación están entre las principales causas de su demora. Al ser tan reciente su aprobación aún quedan vacíos en la reglamentación administrativa necesaria para que la elección de sus miembros sea posible con miras a las elecciones de 2022. Aun si se completan dichos vacíos existen otros desafíos tales como la deficiencia en puestos de votación y la cedulación en varios de los territorios de las CTEP, que se necesitan resolver para lograr una participación en igualdad de condiciones con garantías electorales y de seguridad. Resulta importante que se avance con prontitud por parte de las autoridades electorales para contar con la reglamentación necesaria y puedan ser elegidas en los próximos comicios de 2022. En este mismo sentido, la aprobación del nuevo Código Electoral contribuye a la apertura democrática, ya que permite que haya mayores facilidades para acceder al voto.

Punto 3. Fin del conflicto

A cinco años de la firma del A.F., la ST resalta que las medidas que daban paso al fin del conflicto con las FARC se cumplieron en su totalidad, alcanzando un importante logro en cuanto a la terminación del conflicto, la consecuente reducción de la violencia y el riesgo de seguridad, y el haber sentado las bases de la reincorporación.

Para la ST, la mayoría de los compromisos del Punto 3 ya están cumplidos. Sin embargo, todavía hay compromisos pendientes por culminar, especialmente en lo relativo a la finalización en la entrega de bienes y activos reportados por las FARC para la reparación a las víctimas. El principal reto en este tema es la falta de acuerdos entre las partes para avanzar en la entrega de dichos bienes, dado que el proceso presenta atrasos ante las limitaciones jurídicas en materia de bienes inmuebles, y la falta de un patrimonio autónomo para su administración.

Frente al proceso de reincorporación política, económica y social, la ST destaca el cumplimiento de la mayoría de los compromisos del A.F. en materia de reincorporación temprana, tales como la renta básica, la asignación única de normalización, la afiliación a

seguridad social, y la adopción de una serie de programas sociales en materia de salud y educación. Aunque la ST destaca el avance del Gobierno Nacional en el acceso a tierras para los excombatientes, mediante la adquisición de 1.552 hectáreas en 11 predios, la deficiencia de tierra sigue siendo uno de los principales retos para la sostenibilidad del proceso a mediano y largo plazo.

En materia de institucionalidad para la reincorporación, la ST destaca la creación del Consejo Nacional de Reincorporación –CNR–, así como de los 24 Consejos Territoriales de Reincorporación –CTR–, además de mesas departamentales y municipales que impulsan el proceso en diferentes zonas del país donde están los excombatientes. A la ST le preocupa que la estrategia del Gobierno Nacional para la consolidación de los 24 Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –AETCR– esté focalizada únicamente en estos espacios y no considere al resto de los excombatientes en proceso de reincorporación que están fuera de estos espacios, como las Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR– o en zonas urbanas. Esto es de suma importancia, ya que representan el 77% de la población en reincorporación, y el hecho de excluirlos limita la capacidad de apoyo en su proceso de reincorporación social y económico. Por otra parte, si bien permanece la adopción de proyectos productivos colectivos e individuales, con un porcentaje de cobertura del 54% , esta continúa siendo baja en comparación con el universo de más de 13.000 excombatientes en proceso de reincorporación.

Finalmente, en materia de garantías de seguridad sobresale la entrega de los Lineamientos de la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales, y el Plan Estratégico de Seguridad y Protección por parte del Gobierno a la JEP. El principal reto es que estos documentos puedan ser implementados por las instancias e instituciones con compromisos, y que los resultados efectivamente aporten al cumplimiento de los mandatos definidos en el A.F., ya que su falta de implementación representaría un riesgo para el funcionamiento integral del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Otro logro en este tema radica en los avances en el esclarecimiento de casos de agresiones contra excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias, por parte de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Desde su entrada en funcionamiento en mayo de 2017, y hasta febrero de 2021, han sido esclarecidos el 49,17% de los homicidios de excombatientes, porcentaje superior al avance en otro tipo de homicidios en el país.

Al margen del proceso de implementación, la ST destaca positivamente la apertura del proceso de medidas cautelares para la protección de excombatientes por parte de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP.

Para la ST, el mayor reto en este tema es que el SISEP funcione completamente y en correspondencia total con lo establecido en el A.F. Además, la situación de violencia contra los excombatientes continúa siendo una de las principales preocupaciones y un desafío enorme para el Acuerdo. En este contexto, la ST considera que se requieren

mayores esfuerzos para el seguimiento y la caracterización del riesgo, considerando las particularidades territoriales, los excombatientes afectados y el tipo de afectaciones a sus derechos, de modo que permitan orientar y fortalecer la asignación de medidas de protección que garanticen su protección y permitan el éxito en su proceso de reincorporación.

Por último, y al margen del proceso de implementación, la ST destaca positivamente la apertura del proceso de medidas cautelares para la protección de excombatientes por parte de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

En cuanto al compromiso de los Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades, los principales logros tras cinco años de implementación del A.F. se concentran en el cumplimiento del 98% del levantamiento de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias que suscribieron acuerdos individuales del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–, así como en la generación de oportunidades laborales para recolectores y recolectoras quienes fueron empleados en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y mejoramiento ambiental, con garantías laborales de afiliación al Sistema General de Seguridad Social.

Para preservar lo alcanzado hasta el momento en materia de sustitución, la ST resalta la importancia de superar los retrasos registrados en los compromisos del Plan de Atención Inmediata –PAI– comunitario que comenzó con un rezago de tres años, así como de culminar la totalidad de los compromisos del PAI familiar, acelerando la elaboración de los proyectos productivos y de autosostenimiento para evitar que cuando cesen los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata, las familias queden en situación de vulnerabilidad por la caída en sus ingresos y consideren la resiembra. Por otro lado, la ST identifica la necesidad de acelerar la implementación de los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–, los cuales se formularon tres años después de la firma del A.F. y solo han comenzado su implementación en ocho de los 52 municipios que conforman el PNIS.

Por otro lado, persisten los riesgos de seguridad en los municipios PNIS, lo que obstaculiza las labores de sustitución y verificación de los cultivos, pues pone en riesgo la vida de los involucrados en el programa, ya sean líderes que lo promuevan, técnicos de apoyo o beneficiarios. Así mismo, otro retraso que esta ST identifica como un riesgo, ya que pone en inseguridad jurídica a quienes se han acogido al PNIS, es la no expedición del tratamiento penal diferenciado para cultivadores, que, a la fecha, no se ha establecido a pesar de los diversos esfuerzos legales que se han tramitado. Finalmente, también es prioritario para la ST acelerar la transversalización del enfoque de género del PNIS, ya que

el protocolo para hacerlo fue desarrollado hasta el 2021 (cuatro años después del comienzo del PNIS), por lo que el alcance del protocolo a esta fecha ya será limitado.

Sobre los compromisos asociados a la prevención del consumo de drogas ilícitas e intervención integral de los consumidores, los principales avances estuvieron relacionados con la puesta en marcha de la Política Nacional de Salud Mental y de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. No obstante, la ST identificó que la expedición de estas políticas no son acciones suficientes para cumplir con lo estipulado en el A.F., debido a que estas no incluyen focalización etaria, por sexo, condición socioeconómica y ubicación geográfica, y para su realización no fue creada la instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, como lo establece el A.F.

Para preservar lo alcanzado en este subtema, es prioritario que se avance en prevenir la estigmatización de los consumidores y las consumidoras, y en fortalecer el seguimiento a las acciones territoriales que se realicen en el marco de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas. Por último, la ST ve como un riesgo en este aspecto que a la fecha no se conozcan avances respecto a la creación e implementación de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas. Dicho compromiso debía ser cumplido en 2019 con la expedición del Acto administrativo de creación del Sistema, sin embargo, el Proyecto de Ley presentado en 2019 para este fin fue archivado.

Frente a la Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, a cinco años de la firma del A.F., se encontró que el principal logro es la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal, el cual espera promover la alternatividad penal, en medidas como la disminución del uso de la detención preventiva y el establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido con sus condenas.

Respecto a la Acción Integral contra las minas antipersonal, la ST reporta logros asociados a la descontaminación de este tipo de artefactos en el país si se tiene en cuenta que los países miembros de la Convención de Ottawa aprobaron extender el plazo para la descontaminación de los territorios afectados por Minas Antipersonal –MAP–, Municiones Sin Explotar –MUSE– hasta el 31 de diciembre de 2025. Sin embargo, la ST evidencia como principal riesgo el aumento en el número de víctimas por estos artefactos, la posible expansión de esta problemática a nuevos territorios, y la persistencia del uso de estos artefactos por parte de los Grupos Armados Organizados.

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

La ST destaca como un logro central el la creación de un modelo de justicia transicional que atiende los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los responsables. Logro que

requiere ser preservado manteniendo la estructura normativa e institucional, así como la destinación de los recursos adecuados para el funcionamiento de las tres entidades que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR–: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–; la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD–; y la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–. Es indispensable consolidar los procesos armónicos de trabajo entre las entidades del Sistema y las demás entidades del Estado, con pleno reconocimiento de su autonomía e independencia.

En el quehacer de la CEV, la ST destaca particularmente dos logros: la construcción y desarrollo de un proceso metodológico y social para el esclarecimiento de la verdad y la realización de acciones tendientes al reconocimiento individual y colectivo de responsabilidades por parte de actores del conflicto. Ello ha implicado el desarrollo de mecanismos de participación, trabajo territorial y diferencial, así como una estrategia de visibilización y colaboración con organizaciones sociales en todo el país. Se espera que estos esfuerzos de la CEV se vean materializados en el Informe Final y sus recomendaciones, los cuales serán publicados en el mes de junio de 2022 y socializados en los dos siguientes meses, fecha en la que se vence la extensión del mandato aprobado recientemente por la Corte Constitucional.

A juicio de la ST hay algunos aspectos que pueden incidir en el alcance del informe y que es necesario atender: i) contar a tiempo y en debida forma con toda la información solicitada por la CEV a las diferentes entidades del Estado para cumplir con su objetivo de esclarecimiento; ii) lograr un informe con el rigor requerido pero con medios muy didácticos para los diversos públicos, acompañado de una estrategia pedagógica que permita generar apropiación social e interés de la ciudadanía; iii) desarrollar adecuadamente las recomendaciones que expida la Comisión al término de su mandato, mediante la Comisión de Seguimiento prevista; iv) incluir en las recomendaciones ya identificadas temáticamente las propuestas de reforma a las entidades y las políticas que generaron o permitieron la violencia, y contribuyan a la creación de estrategias para superar los factores estructurales y coyunturales que causaron o facilitaron el surgimiento y mantenimiento del conflicto armado en el país.

En lo concerniente al derecho a conocer el paradero de las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto, a juicio de la ST el logro principal es la elaboración del Plan Nacional de Búsqueda –PNB– por parte de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD–, y la puesta en marcha de varios Planes Regionales de Búsqueda por parte de este organismo. No obstante, la ST recomienda una pronta operativización del PNB que permita la identificación de actividades, cronogramas, responsables y recursos, la ampliación del número y el alcance de nuevos planes regionales, el fortalecimiento de la estrategia de participación de los buscadores y familiares y el seguimiento a la efectividad de los Pactos regionales. No menos importante es

implementar una estrategia para la protección de lugares donde se presume hay cuerpos de personas desaparecidas, para que se evite su deterioro, desaparición o la alteración de lugares y terrenos para la búsqueda a nivel nacional y regional.

En materia de Jurisdicción Especial para la Paz, la ST destaca especialmente tres logros: i) la estructuración de un modelo restaurativo de justicia transicional, que busca el equilibrio entre la realización de los derechos de las víctimas, la seguridad jurídica y la participación política de los responsables en el marco de un sistema integral que atienda los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación, y contribuya a crear las condiciones para la convivencia y la reconciliación acorde con el espíritu del A.F.; ii) la expedición de medidas cautelares como un mecanismo idóneo, ágil y efectivo para salvaguardar los derechos de las víctimas en el marco del mandato de la jurisdicción; y iii) la apertura de macrocasos.

La ST considera que es necesario presentar avances en decisiones de fondo sobre los macrocasos, especialmente, mediante sentencias restaurativas, trabajar en la apertura de nuevos macrocasos, mantener y fortalecer los mecanismos de participación de las víctimas en todos los momentos del proceso judicial, la expedición de resoluciones de conclusión y la imposición de sanciones propias, y la terminación de los casos de exmiembros de FARC que continúan privados de la libertad, entre otros aspectos.

La ST señala la reciente ampliación en 10 años del marco normativo de la Ley 1448 de 2011, y la reconoce como una oportunidad significativa para superar las dificultades en torno a la ejecución de la política pública y la posibilidad de garantizar su cobertura a nivel nacional. Sin embargo, advierte que solo adelantando un proceso participativo de adecuación a lo establecido en el A.F. y con una proyección presupuestal que responda a las necesidades de la política en los próximos 10 años, es posible asegurar que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación. Para la materialización de este logro la ST recomienda la articulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV–, el SIVJRN y entidades nacionales y territoriales y el cumplimiento de las metas establecidas en los demás componentes de la política pública, entre estos: la reparación colectiva, la rehabilitación psicosocial, los retornos y reubicaciones, las medidas de restitución de tierra y la entrega de bienes de FARC.

Finalmente, en relación con los compromisos de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, la ST destaca la creación de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz, con lo cual se amplía la oportunidad para que la sociedad civil plantee recomendaciones relevantes sobre derechos humanos y paz.

Punto 6. Implementación, verificación y refrendación

Uno de los avances más importantes en la implementación de este punto fue la instalación en 2016 de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación –CSIVI–, mecanismo encargado de resolver diferencias entre las partes, realizar el seguimiento a los componentes del A.F., verificar su cumplimiento, e impulsar su implementación. Desde su puesta en marcha, esta instancia ha generado controversias entre las partes que la componen por el cumplimiento limitado de sus funciones, así como por su desempeño.

Con respecto al Plan Marco de Implementación –PMI–, la ST resalta que su aprobación representó un logro para la materialización de las políticas públicas que permiten la implementación del A.F., pues de los 507 indicadores previstos para el cumplimiento de los seis puntos, 61 indicadores ya se encuentran finalizados y 455 se mantienen vigentes. Así mismo, de los 76 compromisos que deben estar cumplidos para el cuatrienio 2019-2022, el Gobierno Nacional ya cumplió 9 y el resto ya están en planeación para su finalización. Pese a estos avances, la ST reitera que la aprobación de su versión final no resolvió algunas preocupaciones de los diferentes sectores de la sociedad y aunque el A.F. establece que este documento será revisado anualmente por la CSIVI para realizar ajustes, este no ha sido revisado desde su aprobación lo que representa un riesgo para el cumplimiento integral de lo acordado.

La ST reconoce la creación y puesta en marcha del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO– así como el avance en el desarrollo de módulos específicos para facilitar el seguimiento a la implementación. Pese a esto, persisten dificultades que limitan el seguimiento completo a la implementación del A.F. así como que en la transparencia del proceso, por ejemplo, aún no hay disponibilidad del 100% de las fichas técnicas cargadas.

Frente a los Mecanismos Internacionales de Verificación, no se han presentado muchos logros o cambios significativos en el estado de la implementación, y a lo largo de los cinco años, estos han operado en los términos establecidos casi en su totalidad. Un hecho importante es que la Misión de Verificación de la ONU extendió su mandato hasta el 31 de octubre del 2021.

Con respecto a las Herramientas de Difusión y Comunicación, este subtema ha presentado un avance significativo. Se han inaugurado 11 de las 20 Emisoras de Paz que se deben poner en funcionamiento hasta el 2026; en febrero del 2021, la RTVC presentó la cartilla “Ondas de paz: radio para todas las voces de las regiones”, con la cual se construyó una guía para crear contenido y narrar historias por medio de la radio; y el espacio de televisión institucional se cumplió en su totalidad, ya que el programa Mimbres se transmitió ininterrumpidamente durante los dos años establecidos en el A.F. Por último, las estrategias de difusión con nuevas herramientas a través de las redes sociales sobre la implementación del A.F., cumplieron con las metas establecidas en 2019 y 2020.

Sobre el compromiso de financiación, se evidencia que si bien los recursos han tenido un crecimiento anual promedio de 5% desde la firma del A.F., en ningún año se ha

cumplido con lo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP–, y a este ritmo de ejecución la implementación tomaría un total de 26 años como lo ha alertado la Contraloría, es decir, 11 años más de lo previsto.

Los principales riesgos de financiación en este tema son: i) desfinanciación de la implementación, por la falta de las reformas y los lineamientos para habilitar los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones –SGP– y de las entidades territoriales; ii) poca claridad acerca de cómo algunos de los proyectos financiados por el Presupuesto General de la Nación –PGN– reportados en el Trazador, contribuyen a la implementación del A.F.; y iii) atomización de recursos, falta de pertinencia con el A.F. y debilidad en la focalización de los recursos financiados por medio del OCAD Paz, para lo cual la Contraloría menciona que es prioritario hacer una revisión de los criterios de focalización y de la pertinencia de los proyectos que se financian por medio de este órgano.

Análisis sobre la implementación del Acuerdo de Paz en tres regiones PDET: El Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio

Al igual que desde el 7º. Informe, en este Décimo Informe la Secretaría Técnica da continuidad a la verificación territorial de la implementación del A.F. en las tres subregiones PDET priorizadas: Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio.

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

En Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio el acceso a la tierra se ha caracterizado por un bajo número de predios ingresados al Fondo de Tierras y una baja implementación de procesos de mayor alcance para su formalización. Para la estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural, establecida en el Decreto Ley 902 de 2017, se requiere una actuación institucional por oferta, que tampoco presenta mayores avances: Catatumbo y Pacífico Medio aún no están priorizados para el desarrollo de estos planes.

Sobre el Catastro Multipropósito, no se encontraron mayores avances en ninguno de los municipios de la subregión. El Catatumbo es la única subregión que tiene un proyecto de inversión relevante de 110 iniciativas del pilar de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo en los PATR.

En relación con los PDET, Catatumbo sigue presentando el mayor desarrollo de obras y proyectos a través de los mecanismos principales de financiación, 137 en total. Pacífico Medio no registra obras PDET, ni Obras por Impuestos, así como ningún proyecto financiado por OCAD Paz.

Como ya se ha mencionado en otros informes, la publicación de la HRU del Catatumbo y Sur de Córdoba es un avance relevante porque constituye un instrumento guía para la implementación de las iniciativas, pese a que la participación social ha sido más limitada que en el proceso de planificación del PATR. Además, para la ST es indispensable recuperar la alta participación del proceso de planificación para los PDET.

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

Sobre los riesgos y el complejo escenario para las garantías de seguridad en las tres subregiones PDET, se encontraron escasos resultados de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, un limitado funcionamiento del SISEP, así como la persistencia de una concepción principalmente militarista de la seguridad que no se corresponde con el enfoque de seguridad humana establecido en el A.F.

En mayor medida en El Catatumbo, pero también en Pacífico Medio y en Sur de Córdoba, hay alertas sobre la posible injerencia de actores armados en las próximas elecciones, poniendo en riesgo la participación ciudadana en las urnas afectando la apertura democrática. De igual forma, el control territorial por parte de grupos armados, significa una alerta sobre la necesidad de avanzar en materia de garantías de seguridad, con el fin de garantizar la participación electoral, en especial en las CTEP.

Con respecto a los compromisos para promover una mayor participación, se destaca como logro la puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Paz. Todos los municipios PDET de las tres subregiones cuentan con Acuerdos municipales que crean los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia –CTPRC–. Sin embargo, a pesar de estar conformados, las sesiones de trabajo se han visto afectadas por las condiciones de seguridad. Entre 2020 y lo corrido de 2021, se han presentado en estas subregiones por lo menos 22 casos de homicidio de personas líderes. A su vez, la persistencia de la violencia en estas subregiones ha propiciado amenazas, confinamiento y desplazamiento forzado, lo cual afecta la capacidad de participación de los pobladores.

Punto 3. Fin del conflicto

En las zonas de El Catatumbo y Sur de Córdoba, la creación de Mesas Departamentales y Municipales para el impulso del proceso de reincorporación en cada una de las regiones representa un avance importante para la implementación territorial de la política pública y el acceso a servicios para los excombatientes. Sobresale también la elección del Alcalde de Guapi (Cauca) gracias a un movimiento social comunitario y a la coalición realizada con el partido Comunes.

Frente al proceso de reincorporación económico y social, la ST destaca la voluntad de los excombatientes en continuar en el proceso, a pesar de las carencias y limitaciones

que manifiestan a nivel territorial. Al respecto, El Catatumbo es la única zona PDET que cuenta con un AETCR en Caño Indio, donde viven aproximadamente 70 excombatientes con sus familias, quienes implementan dos proyectos productivos colectivos. En el Pacífico Nariñense y Sur de Córdoba, si bien la reincorporación ha sido de carácter individual, los excombatientes se han asociado para la puesta en marcha de proyectos productivos, algunos con acompañamiento de la ARN y otros autogestionados.

Respecto a las garantías de seguridad, el deterioro de las condiciones de seguridad territoriales en Pacífico Medio y en El Catatumbo continúan siendo una preocupación fundamental para la consolidación del proceso de reincorporación de los excombatientes que residen en estas zonas PDET. En ambos territorios ya se han materializado diferentes casos de agresiones que han impactado el desarrollo y avance de iniciativas productivas, del trabajo conjunto con la institucionalidad, y han generado la ruptura de procesos colectivos y, por tanto, el abandono de proyectos de vida.

En conclusión, el contexto de las tres zonas PDET evidencia que uno de los retos principales para garantizar la seguridad y protección de la población en reincorporación, está en que la institucionalidad realice mayores esfuerzos para promover espacios y/o estrategias de acompañamiento y seguimiento a la situación de seguridad de los excombatientes, considerando las particularidades territoriales y del proceso mismo, como la dinámica individual o colectiva en las NAR.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

En la región de Pacífico Medio no se firmaron acuerdos individuales de sustitución en el marco del PNIS y la ST no conoce si fueron firmados acuerdos colectivos en el marco de este programa. La ST también resalta que encontró una ausencia de oferta de los nuevos programas de sustitución para la región.

Los principales riesgos encontrados para implementar programas de sustitución en la región son: (i) la falta de inversión y, en los casos donde se logra acceder a procesos de financiación, (ii) la lentitud en la aprobación de los recursos y en la revisión por parte del Departamento Nacional de Planeación –DNP–. Por lo cual, la ST identifica que es necesario aumentar la inversión en la subregión, facilitar los procesos para acceder a los mecanismos de financiación, y agilizar la revisión de las iniciativas presentadas.

Otro riesgo de suma relevancia para la implementación de los programas de sustitución es la presencia de grupos armados y las disputas que han surgido entre ellos, producto de la reconfiguración del conflicto en la subregión. La ST advierte que la capacidad de acción de la Policía es significativamente limitada en los tres municipios, debido a la falta de infraestructura y herramientas para desarrollar sus labores.

En la región de El Catatumbo, solo se firmaron acuerdos de sustitución en los municipios de Tibú y Sardinata, aun cuando todos los municipios de esta subregión

presentaron afectación por cultivos ilícitos de 2019 a 2020. Además, después de la firma del Acuerdo de Paz se evidenció un incremento sostenido del área sembrada. Por otra parte, la ST identificó que en los dos municipios con acuerdos de sustitución, hay una baja ejecución de los componentes del PAI familiar, ya que solo el 22% de las familias inscritas en el PNIS han sido beneficiadas con asistencia alimentaria inmediata, proyectos de seguridad alimentaria o asistencia técnica para proyectos productivos.

El principal riesgo para la implementación de este punto es la dinámica de conflicto que caracteriza a la subregión de El Catatumbo, en donde grupos al margen de la ley se disputan el control y dominio de las economías ilícitas y de las rutas de narcotráfico en la zona. Situación que se ve agudizada por la situación de la frontera con Venezuela, que aumenta problemática social y representa más recursos humanos para actividades ilegales, tales como la mayor mano de obra para los cultivos ilícitos, las actividades asociadas al narcotráfico y la explotación sexual. La ST resalta que en medio de las difíciles condiciones de seguridad han surgido estrategias como la ‘Mesa Humanitaria de Construcción de Paz del Catatumbo’, a partir de la cual surgió el ‘DIH Catatumbero’ con lo que se buscó llegar a acuerdos para que los grupos armados de la región respetaran unos mínimos vitales con la población civil.

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

En El Catatumbo la presencia activa del SIVJNR ha permitido generar relacionamientos con diferentes organizaciones y víctimas para crear un escenario de trabajo colaborativo con la sociedad civil. En Buenaventura, las entidades suscribieron el ‘Pacto por la Búsqueda-Buenaventura Territorio de Paz’ con el que esperan concentrar acciones articuladas en el territorio, considerando sus afectaciones y la persistencia de la violencia. En ese contexto, la JEP dictó medidas cautelares para proteger y preservar el Estero de San Antonio en Buenaventura. Durante los últimos meses de 2020 y los primeros de 2021, las tres entidades realizaron nueve jornadas pedagógicas dirigidas a organizaciones sociales de los cinco municipios de la subregión del Sur de Córdoba.

La ST considera que la reparación integral debe darse de forma paralela con un desarrollo social y económico en donde se tengan en cuenta las particularidades de los territorios y la participación de todos los actores en las regiones.

Respecto a la reparación integral, sobresale la importancia de fortalecer todos los componentes de la política para víctimas, siendo la prórroga de la Ley 1448 de 2011 una oportunidad para avanzar en este punto. En relación con la reparación colectiva, si bien algunas comunidades en las regiones, especialmente en El Catatumbo, destacan los avances en la implementación de algunas medidas de los Planes integrales de reparación

colectiva –PIRC–, aún es importante trabajar en un mayor cumplimiento de las medidas pactadas.

Es imperativo que las entidades responsables de la reparación actualicen constantemente la información disponible y reconozcan la relevancia de la participación de las víctimas. Justamente, en el caso de la subregión PDET del Pacífico Medio, el acceso y la poca disponibilidad de información han representado un obstáculo para avanzar en el ejercicio de seguimiento y monitoreo de los procesos de reparación integral en la región.

Finalmente, preocupa que la Unidad de Restitución de Tierras –URT– no presenta ni desagrega información acerca de los procesos de restitución en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. Sin embargo, en Buenaventura, el total histórico alcanza las 841 solicitudes presentadas, de las cuales 632 ya cuentan con una decisión de fondo. En el Sur de Córdoba y El Catatumbo se ha presentado la cancelación de solicitudes habilitadas y de actividades de la UBPD por condiciones de seguridad en los territorios.

Para la ST es necesario fortalecer las acciones del Estado y mejorar rápidamente las condiciones de seguridad para ampliar la capacidad de intervención y salvaguardar la vida de los funcionarios y de los reclamantes de tierras sin sacrificar su derecho a la reparación.

Punto 6. Implementación, verificación y refrendación

En cuanto a las Prioridades para la Implementación Normativa, el A.F. no establece una diferenciación para cada subregión PDET, pero algunas de las normas aprobadas funcionan en beneficio de estas zonas, lo cual representa algunos logros de la implementación de este punto del A.F. Por ejemplo, en enero de 2021 se aprobó la ley 2078 de 2021, la cual amplió la vigencia de la Ley de Víctimas por diez años. Además, el 25 de agosto del 2021 el Congreso promulgó el Acto Legislativo “por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”. En ese sentido, la circunscripción 4 corresponde a El Catatumbo, la 9 al Pacífico Medio y la 14 al Sur de Córdoba.

Con respecto a la Verificación Internacional, el A.F. tampoco presenta un enfoque diferenciado para las subregiones PDET. Aun así, uno de los logros que tiene relación con las tres subregiones priorizadas en este informe es la realización y publicación de los tres informes territoriales y los tres seminarios con fines divulgativos, realizados por la ST en 2021.

En cuanto a las Herramientas de Difusión y Comunicación, el programa de televisión Mimbres y las estrategias de redes sociales no tuvieron un enfoque diferenciado por zonas PDET. Por otro lado, en cuanto a las 11 Emisoras de Paz que se han inaugurado a nivel nacional, lo cual se considera un logro de la implementación a nivel general, solo una se encuentra en alguna de estas subregiones PDET y es en Convención, Norte de Santander (El Catatumbo).

En general, para la ST es importante procurar una implementación más balanceada entre los diferentes territorios PDET, en especial con aquellos más relegados históricamente o que aún son escenario de conflictos entre actores armados.

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.

Encuentre completos los informes generales publicados y los informes sobre el Enfoque de Género y sobre el Enfoque Étnico realizados hasta la fecha:

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