

Documento sintético
Noveno 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 Noveno Informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz

La Secretaría Técnica de Verificación del Componente Internacional (STCVI), compuesta por CERAC y CINEP, presenta su 'Noveno Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz', cuyo análisis cubre el periodo entre el 1o de diciembre de 2020 y el 31 de marzo de 2021. Al igual que en los dos informes 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.

Tres situaciones configuran el contexto para la implementación del A.F. en el presente informe: (i) la continuidad de la crisis sanitaria por Covid-19 y sus impactos en el ámbito económico, social y político, a nivel nacional y territorial; (ii) el deterioro de la situación de seguridad en algunas zonas del país; y (iii) las preocupaciones de varias organizaciones internacionales de Derechos Humanos y de algunos gobiernos por la continuación y agravamiento de las acciones violentas y de cómo estas afectan la implementación del A.F.

Este 'Noveno 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

Este informe analiza la forma en que la implementación del A.F. ha contribuido al fortalecimiento de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (ECFC) y al desarrollo sostenible a través de la aprobación e implementación de las Hojas de Ruta Única (HRU) de los PDET. También analiza la materialización de iniciativas de reactivación económica, de construcción de infraestructura productiva, y de la aprobación e implementación de los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral (PNRRI).

La ST destaca la aprobación por parte del Gobierno Nacional del CONPES 4023 de 2021, cuya política de reactivación económica busca responder al impacto causado a la

economía colombiana por el Covid-19. Aunque el diagnóstico del CONPES aborda múltiples problemas de las zonas rurales y de la producción agropecuaria, a la ST le sorprende que no asigna un papel a la ECFC como sector de importancia en la reactivación económica. Entre los compromisos que establece el CONPES frente a la Reforma Rural Integral (RRI) sobresalen: (i) el mejoramiento de la infraestructura en las zonas rurales y municipios PDET; (ii) la implementación de Proyectos Integradores en zonas PDET alrededor de producción, emprendimiento y mejora de vías; y (iii) la aceleración del Catastro Multipropósito y del programa Agricultura por Contrato.

Sobre los compromisos relacionados con las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), la ST no evidenció avances. Por ejemplo, la elaboración del Plan de Zonificación Ambiental (PZA), el cual es un elemento central del enfoque de desarrollo sostenible establecido por el A.F, a la fecha de cierre de este informe y a pesar de estar establecido en el PMI como un compromiso que debía cumplirse en los dos primeros años de implementación, no se ha formulado.

En este período de análisis, un evento importante fue la publicación de las Hojas de Ruta Única (HRU) para el Sur de Bolívar y el Sur de Córdoba, que siguen la metodología desarrollada en el piloto de El Catatumbo. Sin embargo, ambas HRU no identifican los espacios e instancias de participación por parte de las comunidades, así como de control y seguimiento. Al respecto, preocupa que la participación de la población en dicho proceso, se limite a la última fase de validación territorial de las HRU y que no se establezcan los mecanismos e instancias de participación, control y seguimiento ciudadano, o que no exista una suficiente articulación con los demás instrumentos de planeación.

La ST destaca que, durante el periodo de análisis del informe, se aprobaron dos Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNNRI): El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, y el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

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

La ST priorizó para este informe interrogantes centrales sobre el funcionamiento del Estatuto de la Oposición, las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, el nuevo Código Electoral, las garantías de participación ciudadana y, finalmente, el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz (CTP).

La ST reconoce que el Estatuto de la Oposición ha logrado fortalecer la deliberación y el debate en el sistema político colombiano. No obstante, su puesta en marcha sigue presentando obstáculos debido a que los esfuerzos del Consejo Nacional Electoral (CNE) y demás instituciones responsables no han sido suficientes para garantizar plenamente los derechos de la oposición.

En cuanto a las garantías de seguridad, si bien el Gobierno Nacional reporta avances en el funcionamiento de instancias del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), estas siguen manteniendo un funcionamiento limitado y desarticulado con otras instancias y con los organismos del Estado. A la ST le preocupa el poco funcionamiento del SISEP, más aún ante el reciente incremento de asesinatos a líderes sociales, defensores de DD.HH. y excombatientes en proceso de reincorporación.

En cuanto al nuevo Código Electoral, resulta positivo su potencial para dinamizar el proceso comicial y ampliar el escenario democrático mediante la modernización de las capacidades electorales con el voto electrónico, la eliminación de la inscripción de cédulas para combatir la trashumancia, el aumento de la paridad en las listas de los partidos, la ampliación de la jornada electoral y la actualización tecnológica mediante voto electrónico anticipado para los ciudadanos que habitan en el exterior.

Pese a esto, algunos aspectos del Código resultan problemáticos: (i) la existencia de artículos que limitan el control que puede ejercer la ciudadanía en la veeduría de estos cuando no se cuenta con información de manera transparente; (ii) la designación de la burocracia electoral a nivel municipal y departamental sin consideración de los funcionarios de carrera administrativa; y (iii) la transparencia en los procesos de contratación, debido al poder que se le otorga al Registrador sin que medien procesos de licitación pública para mayores garantías.

En relación con las garantías para la participación ciudadana y la protesta social, sobresale la conformación de la Mesa de Trabajo integrada por Ministerio del Interior, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía y miembros de la sociedad civil para cumplir con el diseño del protocolo de uso de la fuerza establecido por la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, las medidas tomadas en este espacio, que dieron como resultado el Decreto 0003 del 5 de enero de 2021, resultan insuficientes para brindar mayores garantías, en tanto no atienden aquellas fallas sistemáticas como la formación del personal de Policía, la revisión de las fichas académicas de los cursos por parte de una entidad externa o el manejo para el traslado de manifestantes detenidos, así como la verificación por parte de organizaciones de Derechos Humanos.

Acerca del fortalecimiento de la participación democrática y la planeación descentralizada a nivel territorial, hay avances en el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz (CTP) como espacios participativos. La ST destaca, por ejemplo, el apoyo dado por el Consejo Nacional de Paz y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) en la reactivación y creación de dichos Consejos. Sin embargo, la ST ve con preocupación que algunos de los CTP no están en funcionamiento o sesionan de manera esporádica y no incluyen la participación de todos los sectores de la sociedad civil, tal como establece el Decreto 885 de 2017. Igualmente, la ST llama la atención sobre las limitaciones en la participación en estos espacios, en parte derivadas del aislamiento causado por la pandemia y la situación de inseguridad que afrontan los liderazgos sociales en los territorios.

Punto 3. Fin del conflicto

La ST dio prioridad al análisis de tres asuntos clave en la implementación de este Punto: (i) los compromisos de suministro de información sobre el inventario de bienes de las extintas FARC; (ii) el cumplimiento de los compromisos establecidos en el CONPES 3931 de 2018 sobre el acceso a tierras para excombatientes en proceso de reincorporación, así como la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR); y (iii) las garantías de seguridad y el funcionamiento del aparato judicial y de investigación criminal establecido en el A.F.

Frente al suministro de información sobre los bienes inventariados por la extinta guerrilla FARC, la ST señala que el 29 de mayo de 2017 fue expedido por el Gobierno Nacional el Decreto Ley 903, mediante el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP con el objetivo de facilitar la implementación de los compromisos del A.F. Dicho inventario fue entregado el 15 de agosto de 2017 por las FARC. A pesar de ello, y de acuerdo a lo reportado por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), en el último informe entregado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC) a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el porcentaje de entrega no supera el 20% del total reportado en el inventario, y en algunos casos es menor al 5%.

Respecto a los compromisos establecidos en el CONPES 3931 de 2018 sobre el acceso a tierras a excombatientes y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), la ST destaca los avances del Gobierno Nacional en el acceso a tierras para los excombatientes mediante la adquisición de 1.060 hectáreas, la asignación de \$16.000 millones para la compra de 19 predios en 2021 , y la puesta en marcha de la “estrategia de consolidación” de los 24 AETCR, la cual está ligada directamente con la construcción de proyectos de vivienda. En cuanto a los proyectos productivos para los excombatientes en proceso de reincorporación, hasta abril de 2021 el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) aprobó un total de 90 proyectos productivos colectivos que benefician a 3.400 personas en reincorporación.

En relación con el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), el informe señala que en febrero de 2021, la CPEC anunció la puesta en marcha del SNR, que agrupa a 28 entidades del orden nacional, para la articulación del trabajo de acompañamiento a los excombatientes en proceso de reincorporación. Sin embargo, su entrada en funcionamiento generó controversias entre las partes: el componente FARC en el CNR expresó su desacuerdo al considerar que la creación del SNR fue el resultado de una decisión unilateral del Gobierno, sin previa consulta y adoptado mediante resolución, incumpliendo así lo señalado en el CONPES sobre su adopción a través de un instrumento normativo. La ST hace un llamado para que el Gobierno Nacional y FARC de manera conjunta, adopten las medidas legales, técnicas y presupuestales, para su

puesta en marcha. Este mecanismo permitiría mejorar la articulación y coordinación de las entidades responsables del proceso de reincorporación.

En materia de garantías de seguridad, la ST resalta que todas las instancias establecidas en el A.F. para el cumplimiento de los compromisos en materia de política e investigación criminal (la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General, y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional), fueron creadas normativamente, están en funcionamiento y presentan algunos avances en sus mandatos. Sin embargo, persisten retos y retrasos que limitan sus actividades para cumplir con el objetivo general de dismantelar a las organizaciones criminales, quienes representan la mayor amenaza a la implementación del A.F. y la construcción de paz territorial. Algunos de estos retos están relacionados con factores internos, como las limitaciones en la capacidad interna y desacuerdos entre los integrantes especialmente en la CNGS, y con factores externos, relacionados con la situación de inseguridad de los territorios.

En este período de análisis, los avances más importantes fueron la entrega por parte del Gobierno de los documentos de “Lineamientos de la política pública para el dismantelamiento de las organizaciones criminales” y el “Plan Estratégico de Seguridad y Protección” a la Jurisdicción Especial para la Paz, en el marco del proceso de medidas cautelares de protección para los excombatientes. Ambos documentos eran compromisos pendientes y fundamentales en el cumplimiento del Acuerdo sobre garantías de seguridad.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

A juicio de la ST en la implementación de este punto, la intención del Gobierno de reanudar la aspersión aérea con glifosato, podría significar un retroceso en lo alcanzado hasta ahora con los programas de sustitución, por los vacíos que tiene el programa de aspersión anunciado, en particular porque no incluye explícitamente los territorios en donde se implementa el PNIS, no contempla claramente los territorios en donde las comunidades han manifestado su voluntad de sustituir, y finalmente, no se establece cómo demostrar que en los lugares donde se ejecute el programa, las comunidades no estuvieron dispuestas a sustituir.

Respecto al cumplimiento del PNIS, al 31 de diciembre de 2020, los campesinos vinculados habían erradicado de forma voluntaria y de forma asistida 43.711 ha de cultivos de uso ilícito de las 60.266 hectáreas diagnosticadas por UNODC, lo que representa un cumplimiento del 98% por parte de las familias. Pese a los avances, el Gobierno ha insistido en priorizar la erradicación forzada de cultivos y para 2021 mantuvo la meta de erradicar 130.000 hectáreas.

Además, la persistencia de la erradicación forzada ha generado manifestaciones por parte de campesinos y enfrentamientos entre estos y la fuerza pública. Como consecuencia, estas confrontaciones demuestran que la implementación del PNIS se ha alejado de la propuesta inicial de su visión integral, la cual tenía un enfoque de desarrollo territorial de salud pública y de Derechos Humanos.

En cuanto al Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar, hubo una aceleración importante en los componentes de asistencia técnica Integral, autosostenimiento, seguridad alimentaria y proyectos productivos. En particular, la ST resalta el aumento en el número de familias con proyectos productivos, el cual pasó de 4.286 en octubre a 6.757 en febrero de 2021, cifra que representa el 8,20% del total de las familias inscritas en el PNIS, un número todavía bajo. A pesar del avance, es probable que este no tenga el impacto esperado sobre las comunidades y la transformación de los territorios que se requiere, pues la implementación sigue concentrada en el componente individual y no ha priorizado el componente comunitario.

Por otra parte, en la sustitución de cultivos de uso ilícito en los Parques Nacionales Naturales (PNN) los avances son limitados, pues estos se concentran en la formulación de documentos técnicos y lineamientos, y no en la intervención integral de estas áreas.

Respecto a la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, los avances también son limitados, ya que las acciones implementadas parecen desarticuladas con respecto al resto de compromisos establecidos en este punto. A la fecha, lo reportado en este tema evidencia que el énfasis de la política de drogas del Gobierno está en la reducción de cultivos de uso ilícito, y no en una perspectiva que aborde de manera integral la producción y la comercialización.

Finalmente, no hubo avances significativos en la Acción Integral contra las Minas Antipersonal, y a la ST le preocupa la desaceleración en el desminado humanitario durante el 2020, así como el informe de la MAPP/OEA que evidencia el incremento en el uso de estos artefactos por parte del ELN, grupos pos FARC y la Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y su obstrucción a las labores de desminado.

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

En este punto, el informe se enfocó en la labor del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual está conformado por 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), así como por las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado y los Compromisos y Garantías en Derechos Humanos.

Respecto al componente de verdad, la ST destaca que ya se definió la estructura del informe final de la CEV que será dado a conocer el próximo 28 de noviembre. En este período de análisis, continúa trabajando en la conformación de una red de aliados para mantener su legado y en la conformación del “Comité de Seguimiento” al final de su mandato. Aun así, persiste la preocupación frente a las dificultades de acceso a la información de entidades estatales, los obstáculos para la entrega de información reservada, las condiciones de inseguridad en los territorios y la ausencia de actos de reconocimiento a nivel nacional y territorial por parte de la fuerza pública.

Por su parte, la UBPD presentó los “Lineamientos para la Participación en los Procesos de Búsqueda de la UBPD” y el “Documento de Enfoque Territorial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en contexto del Conflicto Armado en Colombia”. Los retos para la Unidad están relacionados, entre otros, con la ausencia de un plan operativo y un cronograma de trabajo del Plan Nacional de Búsqueda, el cumplimiento parcial de algunos

indicadores centrales de su misión y la falta de concreción de las estrategias de participación de los familiares de las víctimas y sus organizaciones.

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) continuó con su funcionamiento en medio del confinamiento ocasionado por la pandemia del Covid-19, mediante la implementación del programa “Justicia más Digital”. La ST destaca, principalmente, avances en dos de los siete macro casos: (i) las imputaciones al antiguo secretariado de FARC por crímenes de guerra y de lesa humanidad en el Caso 001 de “Retención ilegal de personas por parte de las FARC”, a través de la expedición del Auto 19 de 2021 y (ii) la estrategia de priorización geográfica en el (imputaciones al antiguo secretariado de FARC por crímenes de guerra y de lesa humanidad) y del Caso 003 correspondiente a las “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado” mediante el Auto 033 de 2021.

No obstante, algunos aspectos que preocupan a esta ST son los señalamientos hacia Fondetec por presunta manipulación de testigos de la Fuerza Pública, como lo denunció la JEP ante la FGN y la PGN. La jurisdicción señaló tener declaraciones de comparecientes según las cuales, desde Fondetec, se estarían haciendo recomendaciones para desviar las investigaciones, Además, preocupan algunas obstrucciones de carácter político que el Gobierno Nacional y el partido de Gobierno le continúan interponiendo a la JEP. La ST considera que es importante mantener siempre a las víctimas en el centro de los debates jurídicos y políticos que se desarrollan alrededor de la jurisdicción y a preservar la seguridad jurídica de los comparecientes.

En lo que respecta a las medidas de Reparación Integral, fue sancionada la Ley 2078 de 2021 que prorroga la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras hasta 2031. La ST registra los procesos adelantados por el Gobierno Nacional en relación con el nuevo documento CONPES que plantea los lineamientos, el plan de ejecución, presupuesto y mecanismos de seguimiento para esta Ley y, por otro lado, el proyecto de reforma del “Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas” del Conflicto. No obstante, algunas organizaciones de víctimas consideran que no se han desplegado mecanismos suficientes para su participación efectiva.

En materia de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, la ST no conoce avances. En el componente de rehabilitación psicosocial hay serios retrasos señalados previamente por esta ST en la puesta en marcha del “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial” y el decreto que lo adopta, el cual continúa en revisión.

Por último, los compromisos y garantías en Derechos Humanos mantienen un atraso según lo establecido en el A.F. La ST advierte además que la construcción del “Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos” mantiene importantes retrasos, pues el Plan Marco de Implementación (PMI) estableció el 2018 como el año para el cumplimiento de este compromiso.

Punto 6. Implementación, verificación y refrendación

Como prioridad para este informe, la ST analizó la ejecución de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) para proyectos relacionados con la implementación del A.F. con el propósito de identificar si la situación fiscal generada por la pandemia durante el 2020 afectó la financiación de la implementación del A.F.

Al respecto, la ST encontró que los recortes realizados durante el año no tuvieron un impacto agregado en la financiación total, pero sí afectó de manera particular a algunos proyectos cruciales. Por ejemplo, a los siguientes cinco proyectos les fueron recortados el 70% o más de sus recursos: (a) Punto 1: “Actualización y gestión catastral nacional”, “Implementación del sistema nacional catastral multipropósito desde el DNP alcance nacional” y “Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional”; lo que puede tener implicaciones en la administración, gestión y gobernanza de las tierras rurales así como en los compromisos de acceso a tierra, ordenamiento territorial y ordenamiento social establecidos por el A.F. Y (b) Punto 5: “Fortalecimiento de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas” e “Implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano nacional”, lo que podría generar retrasos o incumplimientos por desfinanciación de

los compromisos para con las víctimas, relacionados con la búsqueda de personas desaparecidas.

En lo que respecta a las medidas para garantizar la transparencia del proceso, la ST registró algunos avances relacionados con el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), como la expedición del Decreto 1778 de 2020, el cual transfiere el funcionamiento del SIIPO al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Además, en el SIIPO fue incluido un nuevo módulo que permite el seguimiento a los indicadores y estrategias de los 16 Planes Nacionales Sectoriales (PNS). Sin embargo, a pesar de ello, persisten dificultades relevantes, pues todavía hay 54 indicadores del PMI sin ficha técnica y no hay articulación del SIIPO con el trazador presupuestal para la paz y otros mecanismos para el seguimiento financiero y presupuestal. Por otro lado, el Decreto 1778 de 2020 no hace explícita la necesidad de contar con información pública para hacer seguimiento al estado efectivo de la implementación de los compromisos de los enfoques transversales de género y étnico, en términos de avances y de seguimiento financiero y presupuestal .

Frente a las herramientas para la difusión y pedagogía hubo avances importantes en el periodo que cubre este informe. Por un lado, la CSIVI aprobó en febrero el punto de Mesetas, Meta, para instalar una emisora para la convivencia y la reconciliación. En total, han sido aprobados 12 puntos geográficos y seis nuevas emisoras empezaron a operar en mayo, para un total de 11. Además, Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) puso en marcha el proyecto de formación CdR/Lab “Ondas de Paz: radio para todas las voces de las regiones”, y presentó la cartilla “Ondas de paz: guía práctica para crear y narrar historias radiales”, eventos que responden al compromiso de definir una ruta de capacitación técnica para 60 personas, pertenecientes a organizaciones de víctimas, miembros de ECOMÚN y organizaciones comunitarias como operadores productores de radio.

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

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



Este informe presenta, para las subregiones PDET de El Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio, un análisis de los avances en el acceso a la tierra y en la implementación de iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

El informe muestra que los avances en el acceso a tierras para las tres subregiones son mínimos y reporta la baja participación de los predios ingresados al Fondo de Tierras para su distribución gratuita. Del total de 16 municipios en las tres subregiones, solo en cuatro de ellos (todos ubicados en el Sur de Córdoba) finalizaron los respectivos planes, mientras que para El Catatumbo y Pacífico Medio el Gobierno no tiene previsto iniciar planes (PATR) en el corto plazo.

De las tres subregiones, El Catatumbo es la que presenta más avances en la realización de Obras PDET. Las iniciativas del PATR vinculadas a algún proyecto o gestión representan el 22,8%, siendo muy baja la participación de las iniciativas étnicas: del total de iniciativas establecidas como detonantes y dinamizadoras en la HRU, solo el 16,5% tiene esta vinculación.

En el Sur de Córdoba también hay avances en Obras PDET y existe un esfuerzo en la estructuración de proyectos que permitan la materialización de iniciativas. En esta subregión, el 18,2% de iniciativas ha sido objeto de alguna acción de implementación, pero solo un 28% hace parte de aquellas priorizadas en la HRU.

Sin embargo, en el Pacífico Medio no ha sido entregada ninguna Obra PDET y solo está prevista la culminación de algunas para el segundo semestre de este año. De las iniciativas aprobadas, un 26,2% tiene alguna acción de implementación; mayoritariamente en Buenaventura y por encima de los otros municipios e incluso de las iniciativas del nivel subregional.

Cabe resaltar que la participación social y comunitaria en el proceso PDET, se ha visto afectada en las tres zonas por el recrudecimiento del conflicto y los enfrentamientos entre grupos armados. La ST encontró que existen oportunidades para fortalecer la participación de organizaciones y comunidades en la toma de decisiones, y para mejorar la articulación entre

actores sociales y entidades públicas. Por ello, hace un llamado a fortalecer las estrategias participativas con todos los actores que hacen parte de la planificación de los PATR.

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

La limitada capacidad de atención por parte del Gobierno Nacional ante la situación de inseguridad para los líderes sociales y excombatientes en proceso de reincorporación, la escasa capacidad de coordinación con los gobiernos locales, aunado a la proliferación de controles territoriales y económicos establecidos por diferentes actores armados en las tres subregiones, así como el lento avance en la implementación y el limitado funcionamiento del SISEP, evidencian un complejo panorama en materia de garantías de seguridad para la participación política a nivel territorial, en particular de cara al próximo escenario electoral.

El proceso de reactivación de los Consejos Territoriales de Paz (CTP) ha continuado en los tres territorios priorizados. Pese a que el funcionamiento de estas instancias no es el mismo en cada zona PDET, la ST destaca que todos los Consejos cuentan con acuerdos municipales, los cuales han venido trabajando en los Planes de Acción, y en los cuales los consejeros han recibido capacitaciones y asesoría por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y el Consejo Nacional de Paz.

El deterioro en las condiciones de seguridad y las consecuencias de la pandemia por Covid-19 han obstaculizado la participación de los diferentes sectores en los CTP, a lo cual se suma que la percepción de los asistentes a los consejos es que hay pocas garantías para participar. Adicionalmente, la falta de reserva y del uso confidencial de la información, da lugar a una mayor visibilización de los líderes ante los actores armados, lo que implica mayores riesgos de seguridad para quienes ejercen el liderazgo.

El deterioro en las condiciones de seguridad también se manifiesta en los hechos de desplazamiento y confinamiento generados por las acciones violentas de los grupos armados y las confrontaciones con la Fuerza Pública, que se acompaña de la precaria infraestructura entre las zonas rurales y cabeceras. Junto con la presión de los actores armados, esta realidad traza un alto riesgo electoral.

Dado el complejo panorama de inseguridad que atraviesan las tres zonas PDET, la ST considera de especial urgencia que el Gobierno Nacional avance en la consolidación integral de todas las instancias del SISEP y dinamice el trabajo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con la efectiva participación de los representantes de la sociedad civil.

Punto 3. Fin del conflicto

La ST destaca los esfuerzos de las autoridades locales en el impulso de los compromisos del A.F. y del CONPES 3931 de 2018, especialmente lo relacionado con la puesta en marcha de los proyectos colectivos e individuales y el acceso a tierras. Además, resalta las iniciativas institucionales dirigidas al fortalecimiento de la asistencia técnica para mejorar la productividad, así como asuntos educativos en el nivel territorial.

Frente a la reincorporación comunitaria, la ST da cuenta de los avances que se han presentado, en específico en El Catatumbo, del Modelo de Fortalecimiento Comunitario (MFC) que lidera la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) con el propósito de generar espacios entre los excombatientes en proceso de reincorporación y las comunidades de acogida, para realizar acciones conjuntas que impacten en los territorios en materia de construcción de vías terciarias, activación de rutas de comercialización de productos, entre otros.

En materia de reincorporación económica y social en las tres zonas PDET, la ST destaca también la labor de los Grupos Territoriales de la ARN para brindar apoyo a los excombatientes en proceso de reincorporación, a pesar de las dificultades presentadas por la pandemia de Covid-19. Sin embargo, los avances son limitados ante la ubicación dispersa de la mayoría de los excombatientes en las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) urbanas y rurales, lo que dificulta mantener una cohesión colectiva del proceso de reincorporación, sobre todo frente a la oferta institucional brindada a los excombatientes en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) en cuanto a alimentación, salud y educación.

Por lo anterior, la ST identifica como una oportunidad de mejoramiento que el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) realice un trabajo territorial que genere una mayor incidencia e impacto en las autoridades locales y los excombatientes en la activación de los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR) para la puesta en marcha de programas.

Respecto a las garantías de seguridad, en las tres zonas PDET priorizadas la ST ha registrado hechos de victimización como homicidios y amenazas contra los excombatientes de la extinta guerrilla FARC en proceso de reincorporación. Aunque en los tres territorios existe el riesgo de seguridad para esta población, El Catatumbo es la zona con el mayor riesgo para adelantar este proceso. En la garantía de protección para los exintegrantes de las FARC, la ST considera que han sido limitados los esfuerzos institucionales tanto en el registro y el seguimiento a los casos de violencia política registrados en estas zonas, como en el posterior proceso de investigación, esclarecimiento y judicialización de los casos. Para este informe, la ST logró conocer únicamente el trabajo institucional y los avances territoriales de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Unidad Especial de la Fiscalía y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional en la zona PDET de El Catatumbo.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

Durante el período de verificación de este informe no se encontraron suficientes avances documentados en el cumplimiento de los compromisos en las tres regiones PDET de énfasis de tipo significativo. Por ello, los avances serán presentados en el próximo informe de la ST.

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

La ST identificó una escasa presencia institucional de las entidades del SIVJRNR en estas tres subregiones, además de dificultades para impulsar la participación de las comunidades. Pese a que existen esfuerzos por territorializar la labor del sistema en las regiones, persisten visiones

centralistas de la institucionalidad, lo que limita la creación de espacios seguros y accesibles para las poblaciones de los municipios PDET.

En las tres zonas fue posible identificar una incipiente participación de las víctimas en el quehacer de las entidades del SIVJNR. En términos generales, los espacios dispuestos por las entidades no superan el carácter pedagógico y de difusión misional. Debido a ello, la participación de las víctimas se ha limitado y las organizaciones en los territorios no perciben avances significativos en esta materia.

En las tres subregiones, la presencia de la CEV sobresale por el trabajo realizado con las comunidades en los territorios en el desarrollo de su mandato. Por lo tanto, fue posible para la ST identificar la creación de espacios de diálogo y escucha con las comunidades locales, así como de coordinación interinstitucional para cumplir sus objetivos misionales. Es importante para la ST resaltar que, si bien esta entidad ha demostrado voluntad por acceder a los territorios, es necesario el fortalecimiento de los procesos de participación considerando la proximidad de la finalización de su mandato y la entrega del informe final.

Por otra parte, preocupa a la ST la escasa presencia institucional y limitada información disponible acerca de las acciones adelantadas por la UBPD en estas regiones, especialmente en el Sur de Córdoba. Sin embargo, resalta las acciones de búsqueda que vienen adelantando en el Catatumbo y la firma del reciente “Pacto para la Búsqueda de Desaparecidos” en Buenaventura. Aun así, la percepción de las víctimas y sus organizaciones es que muchos de estos procesos no han sido socializados de forma pertinente con las comunidades y no se han establecido procesos participativos adecuados.

En el componente de justicia, la JEP ha adelantado una labor principalmente pedagógica en las tres subregiones PDET. Las comunidades destacan que no ha habido un acercamiento específico y los espacios de participación han sido muy reducidos.

En relación con las medidas de reparación, pese a la oportunidad que representa la reciente prórroga de la Ley 1448 de 2011 y la expedición de la Resolución que reglamenta al Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, hasta el momento la participación a nivel territorial continúa siendo precaria. Las organizaciones de víctimas, sujetos de reparación colectiva y la comunidad en general reconocen la presencia de entidades como la Unidad

Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Unidad de Restitución de Tierras (URT). Sin embargo, esto no significa que los procesos de reparación y participación avancen oportunamente debido a la falta de continuidad de los funcionarios, el poco conocimiento del territorio y la ausencia del reconocimiento de las particularidades de las comunidades que habitan allí.

Punto 6. Implementación, verificación y refrendación

Para este informe, la ST realizó un ejercicio de análisis sobre dos recientes reformas aprobadas que impactan la financiación de la implementación del A.F. en los territorios PDET y que corresponden a: (i) las reformas fiscales que afectan los mecanismos de financiación de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC); y (ii) la reforma al Sistema General de Regalías (SGR). El fin de este análisis es establecer si dichos mecanismos contribuyen a acelerar la implementación y aumentan los recursos en subregiones PDET. Adicionalmente, la ST realizó un breve análisis de los recursos que se han financiado por los mecanismos de Obras por Impuestos y del OCAD Paz en cada una de las subregiones analizadas.

La ST destaca principalmente que las reformas a los instrumentos y políticas que financian las ZOMAC y los PDET, como lo son las Obras por Impuestos y el SGR, aumentaron los recursos disponibles, así como las posibilidades de inversión en estas zonas.

La ST encontró que, debido a la diversificación del mecanismo de Obras por Impuestos, habrá más contribuyentes para los proyectos, ya que incluye a personas naturales en el mecanismo, lo que permitirá aumentar las líneas de inversión y las regiones en las cuales se pueden formular proyectos. La ST reconoce estos cambios como una oportunidad para acelerar con recursos la implementación del A.F. en las regiones, aunque advierte que debido a la estrecha situación fiscal generada por la epidemia del Covid-19, existe el riesgo de que los cupos para financiar proyectos por este mecanismo sean recortados con el tiempo.

Por otro lado, la reforma al SGR que permite adelantar recursos para la Paz puede ser una oportunidad única para acelerar la puesta en marcha de proyectos críticos que aún no

hayan comenzado su implementación en regiones PDET y que tengan un rezago secuencial según el PMI.

Dicha reforma mejora la eficiencia del gasto, al disminuir el elevado número de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (más de mil) que tomaban decisiones de inversión para los municipios y departamentos, focalizando las decisiones a nivel regional en solo ocho OCAD. No obstante, el adelanto de recursos y la focalización regional representan un desafío para la gestión de los recursos, debido a la necesidad de acelerar los procesos de estructuración de los proyectos que van a ser financiados por el SGR.

Por último, y para garantizar el buen uso de estos recursos que se adelanten, la ST resalta la importancia de fortalecer la articulación entre la ART y los entes territoriales.

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/>