

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 AF 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 amenaza y recurrente asesinato 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 adelantos, 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 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 del proceso de reincorporación 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.

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 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.

Cumplir con el acuerdo sobre garantías de seguridad establecido en el compromiso 3.4 del A.F. requiere el funcionamiento completo 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 mandatos y sean más efectivos, pues es limitada la efectividad de las medidas materiales implementadas para garantizar la protección de esta población.

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**

Aunque en este punto se presentan algunos avances, también 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, así como los limitados resultados de las políticas gubernamentales en la materia.

Por ello, la Secretaría Técnica considera que una adecuada articulación del PNIS con una planeación territorial coherente con lo dispuesto en el A.F., en el marco de la Reforma Rural Integral, es fundamental para progresar positivamente en el 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 (SIIPO). 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.

Un avance que destaca la ST avances de este punto se hallan 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 de acciones para combatir este flagelo 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.

Resulta indispensable 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 apostar por 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 (SIVJRNR) 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 alrededor de 90 cuerpos de desaparecidos. Aunque preocupa el hecho de que la institución no reporte avances en las cifras consolidadas sobre el universo de personas desaparecidas ni sobre el registro nacional de fosas y cementerios ilegales. El llamado, entonces, es a constituir un sistema nacional de búsqueda.

Por otra parte, sobresalen los avances en relación con los macrocasos 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, esta 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 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/>