

Séptimo informe de Verificación de la implementación del Acuerdo de Paz Secretaría Técnica –CERAC y CINEP– del Componente de Verificación Internacional.

El Acuerdo Final de Paz –A.F.– creó una instancia internacional para la verificación de su implementación. La Secretaría Técnica –ST– de esa instancia, ejercida por CERAC y CINEP, inicia la segunda fase de verificación para “realizar el análisis del cumplimiento verificado de lo acordado, identificar las controversias y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución”. El proyecto (abril 2020 - septiembre 2021) está financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. Durante los 18 meses del proyecto se publicarán cuatro informes sobre la Implementación de los seis puntos del A.F., tres informes sobre el Enfoque de Género y tres informes sobre el Enfoque Étnico.

A cuatro años de la firma del AF, su implementación se juega en los territorios. Por eso, el Séptimo informe incluye una sección de análisis de implementación del Acuerdo enfocado en el sur de Córdoba, el Catatumbo y el Pacífico Medio, zonas PDET reconocidas por su historia de alto impacto del conflicto, una débil presencia del Estado, actividades económicas ilícitas y presencia de diversos actores armados. La ST reconoce desafíos y retos por venir en materia de implementación que involucran a las partes firmantes del Acuerdo: Gobierno Nacional y Farc; a entidades del Estado, a la comunidad internacional, a la ciudadanía en general y al sector privado en acciones de mediano y largo plazo en un contexto cambiante que se ha hecho crítico por el Covid-19 y las consecuencias que este dejará en materia de crisis económica, política y social. El Séptimo Informe cubre el periodo entre el 1 de junio de 2019 y el 31 de julio de 2020.

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

Se puede concluir que en los 43 meses transcurridos desde la firma del AF, las medidas de acceso y formalización no han avanzado como se esperaría en su función de transformación de los territorios.

La implementación de los PDET es el subpunto de la RRI más avanzado, aunque en materia de acceso a tierras y garantía de derechos sociales y de promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria a través de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–, la implementación es insuficiente. La ST ha constatado que la Consejería Presidencial Para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– y la Agencia para la Renovación del Territorio –ART– han hecho esfuerzos para la implementación de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–, aún en el periodo de pandemia, especialmente en Catatumbo.

La verificación de los avances normativos permite decir que su desarrollo aún es incompleto. Sin embargo, se destacan positivamente la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, la creación del Fondo de Tierras y la adopción del procedimiento para el acceso y formalización de tierras. Se expidió el Plan Nacional de Desarrollo –PND– 2018-2022, el primer PND desde la firma del A.F., hito importante por las políticas que se adoptan y por los recursos que se aprueban para la implementación del A.F. Esto supuso la

inclusión de un marcador presupuestal de las partidas destinadas al cumplimiento de los compromisos del A.F en las leyes de presupuesto.

En la legislatura que empezó el 20 de julio de 2019 no se aprobó ningún proyecto de ley relacionado con el punto 1 del A.F ni se han radicado proyectos de iniciativa gubernamental relacionados con la RRI. Se han radicado dos proyectos de iniciativa parlamentaria: uno que crea un programa de formalización de falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias y uno más que busca crear herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales.

Se aprecian avances en materia de Catastro Multipropósito: al finalizar 2019 se actualizaron ocho municipios en los que se pasó de la línea base de 5,6% a 8,5% del área con catastro actualizado. De la meta de 39 millones de hectáreas para actualización catastral en 2019 en municipios PDET (170 municipios) se actualizó el 10,31% del área total de los municipios en dos de ellos: La Jagua de Ibirico, Cesar y Ovejas, Sucre.

Durante el periodo de observación, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó los Planes Especiales de Intervención Integral –PEEI– de las cinco Zonas Futuro, ubicadas en el Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca y Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños, que incluyen acciones para la aceleración de los PDET.

Desde el 31 de mayo de 2019 ha habido avances en la implementación de los PNRRI. De los seis aprobados, tres ya iniciaron su implementación. Este subtema registra avances durante el período de análisis, sin embargo, aún quedan por aprobar 10 de los 16 planes establecidos y por revisar otro más, lo que significa un retraso frente a lo previsto en el A.F.

Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: participación política

Las elecciones regionales y locales de octubre de 2019 fueron las primeras convocadas después de la firma del Acuerdo. También es la primera vez que opera el Estatuto de la Oposición en asambleas departamentales y concejos municipales. Son hitos de una altísima importancia y demuestran algún grado de apertura democrática.

El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia continúa su proceso de reactivación con la elección de sus miembros el 6 de junio. Vale destacar que a diciembre de 2019, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– convocó siete encuentros en zonas priorizadas con alcaldes, secretarios de gobierno y consejeros de paz para impulsar la conformación de los consejos territoriales de paz.

Si bien la apertura de la democracia avanza, la situación de seguridad para las personas involucradas en actividades de ejercicio del poder, defensores de derechos humanos liderazgo en representación colectiva de intereses o ampliación y construcción de poder en la sociedad y excombatientes no ha mejorado desde la publicación del Sexto Informe, lo que afecta la implementación de otros compromisos del A.F.

Como causa de lo anterior, la ST encuentra que las medidas y programas implementados por el Gobierno Nacional para garantizar la seguridad en el ejercicio de la política no han tenido la

efectividad esperada. El informe evidencia escasa operatividad de los espacios creados por el A.F., en especial a la Alta instancia del Sistema Integral de garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– y a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

El Informe revela que a cuatro años de la firma del A.F. aún no existe la Comisión de Seguimiento y evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y el Comité de Impulso a la Investigación da cuenta de la falta de avances en las reformas políticas que establece el A.F. y de la persistencia del incumplimiento más significativo en este punto: las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– y la Reforma Política.

El fin de la vigencia del capítulo del Código de Policía que orientaba la respuesta del Estado a las manifestaciones preocupa a la ST, pues aún no se presentan avances frente a una Ley Estatutaria ordenada por la Corte Constitucional (sentencia C-223 DE 2017) para modular el derecho fundamental a la manifestación. La falta de claridad normativa en este aspecto puede dificultar la provisión de garantías de seguridad para la protesta social.

Punto 3: Fin del Conflicto

En el análisis del punto 3 la ST analizó los avances en cuanto a la inclusión productiva de los excombatientes y su sostenibilidad económica a largo plazo. Además centró el foco en el estado de las garantías de seguridad de los excombatientes. La ST considera que el proceso de reincorporación está en una etapa de consolidación y que estos asuntos forman parte de los múltiples desafíos que persisten para alcanzar un proceso exitoso.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– expidió los lineamientos base para la construcción conjunta, en el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR–, de la Ruta de Reincorporación Social y Económica, una oportunidad para que las partes trabajen mancomunadamente en la construcción de oportunidades para los excombatientes en los Antiguos Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación y aún fuera de ellos.

La aprobación de proyectos productivos por parte de las diversas instancias va así: el CNR aprobó 63 proyectos productivos colectivos que benefician a 2.912 excombatientes, de los cuales 777 son mujeres. La ARN aprobó 1.387 proyectos que benefician a 1.636 excombatientes, incluidas 336 mujeres, además de los 48 proyectos y 216 iniciativas productivas que reciben el apoyo técnico y financiero de cooperación internacional y de varios países. Si bien los anteriores se configuran como avances en el camino correcto y con la participación de diversas instancias, aún es necesario atender las necesidades que manifiestan las personas en proceso de reincorporación para lograr la sostenibilidad del proceso en el largo plazo.

El acceso a tierras es fundamental para impulsar la reincorporación. Es una de las oportunidades de mejoramiento con mayor potencial de impacto para la sostenibilidad y seguridad del proceso de reincorporación, tanto desde una perspectiva económica y social, así como de garantías de seguridad. Para el acceso a tierras con destino a proyectos productivos con vocación agropecuaria, la Agencia Nacional de Tierras compró dos predios: uno en el AETCR en Colinas, Guaviare y el otro en el AETCR “La Fila”, en Icononzo, Tolima. La ST insiste en la necesidad de dar prioridad continuada a las tareas relacionadas con este compromiso.

Aún no se garantiza la protección y la seguridad de los miembros del Partido FARC y de los excombatientes que adelantan sus procesos de reincorporación y sus familias. Aunque la ST reconoce el deterioro de la seguridad en varias de las regiones por disputas entre grupos armados organizados y otras organizaciones criminales y destaca los esfuerzos del Gobierno Nacional, las fuerzas militares y la Fiscalía General de la Nación el impacto de esas acciones y medidas ha sido limitado e insuficiente. Según el Partido FARC, a 29 de julio de 2020, 222 excombatientes fueron asesinados.

Los avances que destaca la ST en el período de análisis, tienen que ver con el funcionamiento contínuo de las nuevas instituciones e instancias de seguridad creadas por el A.F. Aún con ese funcionamiento, persisten dificultades relacionadas con la desarticulación entre las estrategias del Gobierno en materia de seguridad y protección y las instancias del A.F.; la falta de recursos y los limitados avances de algunas de esas instancias.

La ST considera que la necesaria articulación y coordinación entre el Gobierno y las instancias del numeral 3.4 del A.F. “Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales...” es la mayor oportunidad para la implementación integral, transversal y territorial del Acuerdo sobre garantías de seguridad.

Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

En los 13 meses que contempla el Informe, la implementación de las medidas para el punto sobre drogas ilícitas ha perdido dinamismo y eso ha impactado su cumplimiento. El énfasis de la implementación está ahora en su integración con la Reforma Rural Integral, en su articulación con los demás componentes de la política “Ruta Futuro” y en su articulación con las medidas de seguridad del punto 3.4 del A.F. y otras políticas del Gobierno. Cerca de cuatro años después de la firma del A.F. hay retrasos y retos en la implementación relacionados con el Programa Nacional Integral de Sustitución –PNIS–. En conclusión, los avances logrados no garantizan la implementación integral del A.F. ni la transformación de los territorios.

La ST destaca como un importante avance que según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– a marzo de 2020 se han erradicado voluntariamente 41.513 (69,07%) de las hectáreas de cultivos de uso ilícito caracterizadas por UNODC como línea base (60.101).

Por su parte, la cobertura del PNIS no ha aumentado desde febrero de 2019, por lo que la ST registra que se cierran las oportunidades para la evolución hacia la sustitución de cultivos en las zonas más afectadas por la violencia. Los retrasos y dificultades que ha tenido el PNIS son un desincentivo para la sustitución, lo que puede llevar a un fracaso rápido del PNIS, con efectos de reputación negativos y de disminución de confianza en futuros programas del Gobierno.

Pese a los excelentes resultados del PNIS en reducción de cultivos, su participación en la reducción de cultivos parece ser menor que la de la erradicación forzada pese a que la sustitución está sujeta a menor porcentaje de resiembra. Sin embargo, la capacidad de mantener, promover y ampliar la sustitución voluntaria en el territorio, principalmente en las

zonas más afectadas por el narcotráfico y por grupos de crimen organizado, es prioritaria y es condición para que la contribución de la sustitución en la reducción de cultivos aumente.

Entre julio de 2019 y marzo de 2020 hubo una aceleración en la implementación del Plan de Atención Inmediata –PAI– familiar, aunque sus resultados todavía son limitados. Solo el 2,17% de las familias inscritas en el PNIS cuentan con un proyecto productivo en ejecución. La implementación secuencial y no simultánea del PAI merma las posibilidades del PNIS y puede profundizar la condición de pobreza de las familias inscritas.

La ST destaca la integración de 728 iniciativas PDET con el PISDA en los 48 municipios en donde coinciden los programas. La ST sugiere que se haga público el listado de las iniciativas de los PATR marcadas con la etiqueta PISDA y que coincidan con el PAI comunitario para hacer seguimiento al desarrollo de estas en los 88 núcleos veredales focalizadas por el PNIS y se acelere su ejecución.

En cuanto a la prevención del consumo y salud pública y la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos se encuentra que los avances registrados no se han dado como desarrollo del A.F. y pareciera que las estrategias implementadas están desarticuladas de otros elementos del Punto y del A.F.

La ST destaca avances frente a la acción integral contra minas antipersonal como lo son la solicitud del Gobierno Nacional a la Convención de Ottawa de la segunda extensión del plazo para descontaminar la totalidad del territorio afectado por Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar y el lanzamiento del Plan Estratégico 2020-2025 «Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos».

A 31 de mayo de 2020 habían sido declarados sin sospecha de minas 391 (55%) municipios de los 713 con alguna afectación, aunque se presentó una disminución en el ritmo en el proceso de desminado durante el primer semestre de 2020.

Punto 5: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR–.

Desde la firma del A.F. se reportan logros en la implementación del punto 5, sobre todo con la creación de las tres entidades que lo conforman. El camino de su implementación ha tenido diversas controversias y obstáculos, que incluyen intentos por modificar lo acordado y eliminar algunas disposiciones e instituciones que conforman el Sistema. La Corte Constitucional ha sido garante del Sistema a través de sus decisiones, aunque estas han llegado incluso a modificar elementos del A.F.

Durante 2020 la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición –CEV– le ha dado prioridad a las labores de análisis y procesamiento de la información recolectada para la elaboración de sus informes, mientras la crisis por el Covid-19 permite el trabajo en territorio. Es destacable el trabajo de la CEV en la recolección de testimonios de víctimas, testigos y familiares de actores armados del conflicto y expertos. Durante 2019 la Comisión hizo 10.755 entrevistas y 353 testimonios a población exiliada en

Norte, Centro y Sur América y Europa–, además de más de 11.700 entrevistas con excombatientes y otros actores.

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– publicó el Plan Nacional de Búsqueda el 6 de mayo de 2020. Se destaca la participación de víctimas en espacios promovidos por la UBPD y los esfuerzos pedagógicos para la socialización de las fases de búsqueda y la dimensión del problema de la desaparición. La ST encuentra preocupante la falta de estrategia y planeación para la búsqueda y las dificultades de articulación de la UBPD con la JEP y la CEV.

La JEP ha abierto siete macro casos, ha desplegado enlaces territoriales y duplas psico-jurídicas en todo el país y ha emitido las primeras decisiones jurídicas en casos relevantes. A la ST le preocupan los ataques mediáticos y políticos a los que se ha sido expuesta la JEP, los retrasos que ha tenido su expedición normativa y la continuidad de la privación de la libertad de excombatientes de las FARC acreditados por la OACP.

Para la legislatura que inició el 20 de julio el Centro Democrático anunció un nuevo proyecto de ley sobre libertad condicional para miembros de la fuerza pública. De ser aprobada, esa iniciativa crearía tensión entre la conformación y la integralidad de la JEP y puede afectar el examen que hace la Corte Penal Internacional a ese sistema de justicia transicional.

En relación con la Reparación Integral, los avances no han sido notorios y se mantiene la deuda de la modificación y adecuación participativa de la política nacional de reparación integral a víctimas (ley 1447 de 2011). La ST identificó varios proyectos que modificarían la Ley de Víctimas, que afectarían los compromisos con las Víctimas.

El inicio de las administraciones locales el 1 de enero podría generar oportunidades para mejorar la implementación territorial e identificar posibilidades de articulación entre los nuevos planes de gobierno y las políticas previstas en el A.F. La ST considera que en materia de fortalecimiento y promoción de los Derechos Humanos no se han presentado avances significativos en la implementación desde junio de 2019.

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

La ST registra avances sostenidos en lo relacionado con las medidas de financiación del gasto para la implementación del A.F., en las disposiciones para garantizar un proceso transparente, en los mecanismos internacionales de verificación y en las herramientas de difusión y comunicación. En cualquier caso, estos avances no son suficientes para la implementación integral de todas las disposiciones del A.F. El Covid-10 ha cambiado la situación fiscal lo que podría disminuir los recursos para inversión que impide acelerar la implementación en componentes críticos.

Desde su aprobación en 2018, las condiciones para la implementación del Plan Marco de Implementación han cambiado, lo que implica la revisión del documento, y así también garantizar su articulación con la Política Paz con Legalidad, el PND, entre otros.

Es notorio que el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– mantuviera las posibles asignaciones para la implementación del A.F. en un monto similar al previsto antes de la crisis

por el Covid-19. Igualmente lo es que el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2021 mantuviera dichas asignaciones. La ST destaca que hay un aumento en los recursos con origen en el Presupuesto Nacional y en el sector privado. Dicho lo anterior, preocupa que las regiones destinen cada vez menos recursos a los programas y proyectos de la implementación. En este aspecto, la ausencia de ajustes institucionales que permitan dirigir y focalizar los recursos del Sistema General de Participaciones para la implementación del A.F. tiene un impacto negativo y significativo.

Según la Contraloría General de la República en su informe al Congreso, entre 2017 y 2020 se ha ejecutado el 65,13% de los recursos asignados a la implementación. La ST destaca la ausencia de hallazgos o riesgos notorios en materia de falta de transparencia, ineficiencias o falta de planeación en el uso de los recursos para la implementación por parte de la Contraloría General de la República. Es importante destacar como un elemento positivo para el impulso a la implementación la reforma al Sistema General de Regalías que permitirá al Gobierno adelantar el 7% de los recursos de las regalías para la implementación de los PDET en 2020, 2021 y 2022.

Aunque funciona, la CSIVI ha tenido algunas dificultades dentro de las que se destaca que la Comisión no se ha fortalecido como un espacio de resolución de controversias. Un aspecto importante por reiterar es el buen funcionamiento de las instancias de seguimiento, verificación e impulso a la implementación que se sirven de la presencia de los países garantes. Esto contribuye al mantenimiento de la confianza por parte de la comunidad internacional.

Fue renovado el mandato de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia en septiembre de 2019. El Componente de Verificación Internacional de la CSIVI ha operado según los términos dispuestos en el A.F. y en los protocolos de funcionamiento. La Secretaría Técnica del Componente entregó a la CSIVI seis informes de verificación de los seis puntos del A.F. y tres informes sobre el estado de implementación del enfoque de género. El Gobierno renovó el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH– que vencía en octubre de 2019. La garantías en la continuidad de la verificación por parte de estos organismos es una garantía en la continuidad efectiva de la implementación.

Frente a las medidas para garantizar la transparencia en el proceso quizá el avance más importante fue la puesta en marcha del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO–.

La ST destaca importantes avances en la implementación de las herramientas de comunicación y difusión: tres de las 20 emisoras para la convivencia y la reconciliación entraron en funcionamiento. El programa de televisión Mimbres: tejiendo paz emitió cuatro temporadas desde enero de 2018 hasta marzo de 2020. La estrategia Mimbres: tejiendo paz continúa su trabajo de difusión y pedagogía en la página web y en redes sociales.

Finalmente, en el periodo reportado no hubo avances en implementación normativa por lo que al menos once de las 24 prioridades definidas en el A.F. siguen pendientes o incompletas, lo que constituye una dificultad, si se tiene en cuenta que estas son necesarias para avanzar en la implementación.