

**Cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final
de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe
González y José Mujica (A.F. 6.3.2)**

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



Director CINEP/PPP: Luis Guillermo
Guerrero Guevara

Director CERAC: Jorge A. Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Consuelo Corredor Martínez
Coordinadora del equipo CINEP

Andrea Mayorga Moreno
Profesional de apoyo a la coordinación

**Clara Ramírez Gómez y Javier Medina
Bernal**
Investigadores responsables del punto 1:
Reforma Rural Integral

Víctor Barrera Ramírez
Investigador responsable del punto 2:
Participación Política

**Vera Samudio Reyes y Alejandra
Figueredo Rodríguez**
Investigadoras responsables del punto 5:
Víctimas

CERAC

Lina Asprilla
Investigadora

David Correal
Investigador

Laura Andrea Gaitán
Investigadora

Catalina Montañez
Investigadora

Ana Cristina Restrepo
Investigadora

Jorge A. Restrepo
Coordinador del equipo
CERAC

Carolina Sánchez
Investigadora

Sebastián Uribe
Investigador

Para esta edición

©**Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
CINEP/ Programa por la Paz**

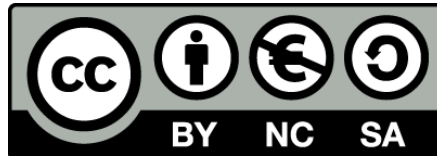
Carrera 5 N.º 33B-02
PBX: (57-1) 245 6181
Bogotá D.C., Colombia
www.cinep.org.co

© **Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CERAC**

Calle 55 N.º 5-22
PBX: (57-1) 217 0200
Bogotá D.C., Colombia
www.cerac.org.co

Noviembre del 2018
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto



CUARTO INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

RESUMEN EJECUTIVO ST CINEP - CERAC

Presentación

Respondiendo al mandato dado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final –CSIVI-, el Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP- y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos –CERAC-, desde noviembre de 2017, han ejercido como Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional de la CSIVI -ST-, teniendo como responsabilidad principal elaborar informes trimestrales a los Verificadores Internacionales, expresidentes Felipe González y José ‘Pepe’ Mujica, a la CSIVI y al Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto (quien financia este proyecto), con el fin de contribuir al proceso de verificación e impulso del Acuerdo Final -A.F.- firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, hoy, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-FARC-. Estos informes son un insumo para los pronunciamientos que tengan a bien realizar los expresidentes.

En febrero de 2018 se hizo entrega del Primer Informe, el cual abarcó el primer año de implementación del A.F. (noviembre 24 de 2016 a noviembre 30 de 2017) con actualización de los eventos más importantes hasta el 30 de enero de 2018. En mayo de 2018 se hizo entrega del Segundo Informe, correspondiente al trimestre transcurrido entre el 1° de febrero y el 30 de abril de 2018.

El Tercer Informe, abarcó desde el 1° de mayo hasta el 31 de julio de 2018, con actualización de los principales eventos hasta el 7 de agosto, fecha de inicio del nuevo gobierno.

Este **Cuarto Informe**, sobre la implementación del A.F., es el primero luego del cambio de Gobierno. El período que se evalúa es el comprendido entre el 8 de agosto y el 31 de octubre, con las actualizaciones más importantes hasta el 14 de noviembre de 2018, fecha que cubre los primeros 100 días del nuevo Gobierno y 2 años de la firma del A.F.

En este informe se hace énfasis en los compromisos del Acuerdo Final que fueron ratificados en el Plan Marco de Implementación -PMI- y en el documento CONPES 3932 de 2018, y que deben ser retomados en el Plan Nacional de Desarrollo –

PND-, en cumplimiento al mandato Constitucional del Acto Legislativo 01 de 2016¹.

Como en los informes anteriores, la estructura es temática, sigue la distribución acordada entre CINEP y CERAC, de manera que los puntos 1: “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”; 2: “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” y 5: “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto” han sido desarrollados por el CINEP y los puntos 3: “Fin del Conflicto”; 4. “Solución al problema de las drogas ilícitas” y 6: “Implementación, verificación y refrendación” han sido desarrollados por CERAC. Los temas, subtemas y disposiciones examinadas, siguen de cerca la división establecida en la metodología del Instituto Kroc.

El informe tiene un enfoque analítico, parte del examen de diversas fuentes de información, públicas y no públicas, y toma en consideración el contexto en el cual se desarrolla la implementación, buscando, en todo caso, responder a los objetivos establecidos a esta Secretaría, tanto en al A.F. como en el protocolo de la CSIVI. Así para cada punto del A.F. se identifican los eventos más importantes sobre los cuales se centra el análisis. La valoración del avance señala para los temas y subtemas prioritarios si “se cumplió”, “se inició” o si hay un “incumplimiento”. Cuando un tema o subtema se encuentra en implementación, se señala si se inició, si presenta o no avances, si está a tiempo o destiempo y si está o no en correspondencia con el A.F. El informe destaca, además, los avances y

¹ “**Artículo 3°.** La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:
Artículo transitorio.

Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones. (Subrayado propio)

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

las controversias entre las partes; brinda oportunidades de mejoramiento y plantea retos de corto, mediano y largo plazo para la adecuada implementación.

ANÁLISIS TEMÁTICO

Punto 1- Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)

El primer tema que se aborda es el de Acceso y uso de la tierra. Durante el trimestre no se avanzó en la aprobación de las leyes faltantes, ni tampoco en medidas de implementación propiamente dichas, de manera que no se registra ningún avance en este aspecto.

La falta de aprobación de leyes importantes previstas en el A.F., los retrasos en la implementación reseñados en los informes anteriores, sumados a la disminución del ritmo de implementación concomitante con el ajuste necesario para el nuevo gobierno, generan incertidumbre sobre el desarrollo de este tema del A.F. Esta se disipará o se incrementará en la medida en que se conozcan con claridad los planteamientos gubernamentales en la materia, a partir, por ejemplo, de la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y su Plan Cuatrienal de Inversiones. No hay, entonces, cambios importantes en la implementación del punto, ni en los Subtemas, salvo en el Subtema 5, “Cierre de la frontera agrícola, vocación de la tierra, ordenamiento territorial y protección ambiental” (A.F. 1.1.10) que tiene un avance con la discusión en el Congreso de la República del Proyecto de Ley 196 de 2018 sobre adjudicación de baldíos en zonas de reserva forestal protectoras-productoras, del cual solo está pendiente la discusión en plenaria del Senado, después de haber sido aprobada en comisiones y en plenaria de Cámara.

Se ha señalado en los informes anteriores cómo los cambios en el acceso, uso y tenencia de la tierra propuestos en el A.F. (1.1.1; 1.1.2) son reformas de largo plazo, imposibles de realizar en los casi dos años transcurridos desde la implementación del A.F., pero que requieren en el corto y mediano plazo ir adoptando las medidas necesarias para avanzar en este complejo reto. Esta transformación tiene impactos sobre el territorio tanto económicos como sociales, ambientales y productivos. La afectación que los territorios han sufrido por la violencia y la existencia de múltiples conflictos de uso de la tierra, así como la defensa de intereses políticos en un marco de alta desigualdad en la tenencia de la tierra, que ha sido utilizada como medio de poder político, dificultan, sin duda, la realización de las reformas normativas propuestas por el A.F., reformas cuya necesidad había sido señalada desde mucho antes de la firma de los acuerdos.

De allí la importancia de las decisiones que el nuevo gobierno tome en los próximos meses tanto sobre la culminación de los cambios normativos como sobre la financiación e implementación de las medidas previstas.

Durante el trimestre se continuó avanzando en el desarrollo del proceso participativo de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-. El nuevo gobierno dio a las instituciones encargadas la instrucción de continuar desarrollando los procesos en todas las subregiones.

De tal forma, pese a las manifestaciones del nuevo gobierno sobre la existencia de un faltante presupuestal para implementar el A.F., en buena hora no se han suspendido las acciones por parte de la Agencia de Renovación del Territorio -ART- para concluir los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR-. En todo caso, la adecuada financiación de los mismos es clave para lograr el desarrollo de las iniciativas resultantes en un horizonte de diez años, tal como se establece en el A.F.

Una primera oportunidad de hacerlo es el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 -PND- que como lo establecen el A.F. y el Documento CONPES 3932 debe recoger las metas y prioridades establecidas en los PDET, pues los PDET y los Planes Nacionales para la RRI, “deben articular su intervención en el territorio para asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las acciones que se requieren para superar el atraso en que se encuentran” varios territorios afectados de forma diferenciada por el conflicto armado (DNP , 2018, p. 14).

Aunque se ha dado la vinculación directa de las autoridades étnicas indígenas y afrodescendientes como delegados a las fases subregionales, lo cual les ha permitido llevar una voz propia en la discusión de las iniciativas de impacto subregional, un problema central para la implementación del enfoque étnico ha sido la fragmentación de las iniciativas de tipo étnico, en los pilares previstos por el PDET, con lo cual se rompe la visión integral de territorio de estos pueblos

Si bien durante el proceso se ha buscado que el enfoque de género se desarrolle de forma transversal bajo una línea de coordinación nacional, la incorporación de este enfoque y de los derechos de las mujeres en el proceso PDET correspondió más a acciones aisladas que a una estrategia participativa que incluyera diagnósticos individuales y comunitarios sobre las mujeres lo cual se ha traducido en un desarrollo desigual del enfoque en las distintas subregiones.

Frente a las demás disposiciones de la Reforma Rural Integral relacionadas con acceso a tierras y planes sectoriales, el proceso de construcción de los PDET, no obstante, los retrasos frente a los plazos establecidos por la ART-, cuenta con avances concretos. Esta es una buena noticia en términos de implementación del A.F. y sus avances deben ser respetados y escuchados, lo que significa retos específicos para el actual gobierno en el interés de construcción de paz territorial y de evitar la frustración y el crecimiento de la desconfianza en las instituciones por parte de las comunidades que han participado en el proceso.

Estas organizaciones y comunidades expresan su incertidumbre sobre los pasos siguientes para la puesta en marcha de los PATR, pues no existe un mensaje institucional claro al respecto, pese a que la ART concurre a los espacios de la estrategia general de participación en el PND con el DNP. Un riesgo presente es que, en el momento de búsqueda y asignación de recursos para implementar las iniciativas se genere una separación entre las que se pueden financiar y las que no, sin que se atienda a un criterio de secuencialidad entre iniciativas, lo que podría afectar la visión integral del territorio: el único criterio para implementar las iniciativas no puede ser la disponibilidad de recursos.

El tercer tema se refiere a los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral - PNRRI- (A.F. 1.3), los cuales están enfocados a lograr en un plazo de 15 años la erradicación de la pobreza extrema y la reducción del 50 % de la pobreza rural en todas sus dimensiones y la disminución de la desigualdad y de las brechas entre el campo y la ciudad. El A.F. plantea un esfuerzo máximo de cumplimiento de los planes en los primeros 5 años y establece la necesidad de medidas específicas y diferenciadas para las mujeres del campo. Sin embargo, hasta ahora el avance ha sido mínimo y no se ha aprobado el conjunto de los planes.

Esta situación, sobre la cual la ST ha llamado la atención en los informes anteriores, es preocupante, pues ha impedido la articulación de estos planes con los PDET, y dificulta la articulación de los mismos en el PND, como está previsto en el CONPES 3932 de 2018. Su inexistencia, en el futuro inmediato, puede entorpecer el proceso de identificación o creación de oferta nacional de bienes y servicios en las regiones priorizadas y dificultar las tareas de inicio de planeación y ejecución de las iniciativas acordadas en los PATR.

Es urgente, entonces, definir la forma en que se va a abordar la aprobación e implementación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y su articulación tanto con el PND como con los PATR.

Punto 2 - Participación política: apertura democrática para construir la paz

Este punto 2 del Acuerdo Final establece la necesidad de romper el vínculo entre armas y política a través de la generación de nuevos espacios de inclusión y participación política. Para tal fin define tres temas generales: (i) garantías de seguridad para el ejercicio de la política con el fin de evitar que personas o grupos sean victimizados en razón de las ideas que defienden; (ii) mecanismos para el ejercicio pleno de la participación ciudadana y la movilización social como expresiones de derechos fundamentales que enriquecen la democracia; y, (iii) medidas para promover la participación electoral con un especial énfasis en aquellos territorios cuyos habitantes no han podido ejercer plenamente sus derechos políticos en razón del conflicto armado.

Para este informe se priorizaron dos subtemas específicos por las implicaciones que tienen para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo -PND- y su importancia en el conjunto del A.F. El primero, es el tema de garantías de seguridad para el ejercicio de la política (A.F. 2.1.2). Se trata de un insumo importante a tener en cuenta en el PND que enfrenta el desafío de integrar contenidos novedosos en esta materia que respondan a un nuevo escenario de transición en el que si bien las FARC dejaron de existir como grupo armado ilegal persisten otro tipo de amenazas.

El segundo tema fueron las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz -CTEP- (A.F.: 2.3.6). Un compromiso moral y político con las víctimas del conflicto armado que son el centro de gravedad del A.F. Además de su enfoque reparador, estas circunscripciones buscan ampliar el espacio político para que los sectores que históricamente han sido excluidos en los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado puedan expresarse políticamente y ser escuchados a nivel nacional.

A nivel global, con relación al informe anterior, en el periodo de análisis se registraron avances en la aplicación del Estatuto de la Oposición, se expresó voluntad y compromiso por parte del Gobierno nacional de fortalecer la institucionalidad que se creó para brindar mayores garantías de seguridad a los líderes sociales y excombatientes, se inyectaron recursos para el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo y su sistema de Alertas Tempranas y se discutieron en el Congreso varios proyectos que tocan temas relativos a la Reforma Política y a la creación de las CTEP en distintos niveles de correspondencia con lo consignado en el A.F.

Sin embargo, se registra con preocupación el hundimiento en el segundo debate del Senado del Proyecto de Acto Legislativo que buscaba la creación de estas circunscripciones y los modestos avances en el tema de mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa (A.F. 2.2), no obstante, la orientación hacia el diálogo social y ciudadano que ha expresado el presidente Duque de manera recurrente. Por otra parte, continúa siendo motivo de atención la persistencia de la violencia en contra de líderes sociales y excombatientes de las FARC y las dificultades para que los discursos y compromisos del Gobierno se materialicen en hechos concretos que contribuyan a la mitigación de este flagelo.

La ST observa con preocupación que, contrario al horizonte de cambio propuesto por el A.F. sobre la necesidad de un enfoque de seguridad volcado hacia la dignidad humana y la generación de capacidades y oportunidades en las regiones más fuertemente afectadas por la violencia, parece configurarse un escenario donde se apuesta por viejas fórmulas de acción.

Al observar cada uno de los tres temas que componen el punto dos del A.F., el informe destaca lo siguiente:

En materia de garantías de seguridad (tema 1), se han expedido varias normativas con el fin de proteger a los defensores de derechos humanos y excombatientes, y se observa una multiplicidad de esfuerzos institucionales, a lo que se ha sumado una serie de pronunciamientos y decisiones del Gobierno actual para acelerar la marcha, y aun así, la violencia en contra de estos sectores sociales persiste con un elemento novedoso y es que empieza a coincidir con un deterioro de las condiciones de seguridad a nivel general de las regiones priorizadas para la implementación del A.F.

Diferentes tipos de evidencia muestran la complejidad de un panorama que presenta las mismas características señaladas en los tres informes anteriores: una violencia que se resiste a disminuir de manera sostenida y se concentra territorialmente de manera importante en departamentos específicos como Cauca, Antioquia, Nariño, Chocó y Norte de Santander.

La falta de un diagnóstico claro y compartido al interior de todas las entidades estatales responsables acerca de la naturaleza de la problemática, la falta de liderazgo que debería tener una instancia como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad por demoras en su reactivación y las débiles capacidades

de las autoridades territoriales, son algunos de los factores que más pesan para la persistencia del fenómeno.

Este escenario plantea serios retos de cara al nuevo Plan de Desarrollo que, según se ha conocido, uno de sus componentes es el de la Seguridad y Legalidad bajo una perspectiva de equidad, que le imprime todo el sentido a lo que debería ser una atención diferenciada a los principales desafíos en esta materia.

En materia de participación ciudadana (tema 2) salvo las actividades que desarrolló el Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación, durante el período que cubre este informe, no se registraron nuevos avances en relación con los reseñados en informes anteriores en lo referido a subtemas como la participación ciudadana (A.F. 2.2.1), garantías para la protesta social (A.F. 2.2.2.) y fortalecimiento de la planeación participativa (A.F. 2.2.6).

Los pocos avances registrados en materia de mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, llaman poderosamente la atención en un escenario en el que se vislumbra un potencial incremento de la conflictividad y protesta social. Como advertimos en el informe anterior, entre los factores detrás de este probable desenlace se encuentran las expectativas frustradas de la paz en varias regiones del país, la limitación de la consulta popular como mecanismo para que la ciudadanía evitara el desarrollo de megaproyectos y actividades extractivas en sus territorios después de que la Corte Constitucional se pronunciara acerca de este particular y los efectos adversos de las nuevas políticas de lucha contra las drogas, entre ellas la erradicación forzada de los cultivos ilícitos.

La falta de un desarrollo vigoroso del conjunto de medidas sobre participación ciudadana resulta problemático toda vez que afecta uno de los ejes transversales del A.F. y del modelo de paz territorial que se espera lo soporte, a saber: la participación activa, directa y sostenida de las comunidades.

De manera particular, llama la atención el escaso interés que despertó en el Congreso el Proyecto de Ley 218 que buscaba modificar la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo cuya discusión continúa estancada en la Cámara de Representantes después de haberse surtido el primer debate en la comisión primera, meses atrás. Ella contiene elementos fundamentales para que, a nivel local, los planes de desarrollo municipal y departamental incluyan entre sus actividades prioritarias asuntos relacionados con la implementación del A.F. y

obliga a las entidades territoriales a hacer explícitas las fuentes de financiamiento. Un asunto de gran relevancia de cara a las próximas elecciones regionales y locales en 2019.

Por último, en lo que se refiere a las medidas para promover la participación electoral con un especial énfasis en los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado (tema 3), se registró el inconveniente hundimiento de las CTEP lo cual expresa una clara señal de la falta de voluntad de un sector de la clase política para darles voz a las víctimas del conflicto. Esto contraviene el A.F. que estableció como límite para la implementación normativa de estas circunscripciones los 12 meses posteriores a la firma y a lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación que amplió este plazo hasta finales de 2018 (PMI, 2018: 66).

En este sentido, el informe hace un llamado de atención sobre la necesidad de persistir en tramitar y aprobar este proyecto, sin afectar la correspondencia con el A.F., lo más pronto posible con el fin de tener el tiempo suficiente para brindar todas las garantías necesarias en materia de seguridad, pedagogía y participación para una efectiva jornada de elección de los representantes a estas circunscripciones en las elecciones regionales y locales del 2019.

Por su parte, se registraron avances relacionados con distintas iniciativas de reforma política que actualmente son objeto de discusión en el Congreso. Aunque se valoran positivamente algunos aspectos que han sido aprobados hasta el momento, la diversidad de proyectos y la cantidad de proposiciones incluidas por los legisladores han derivado en una fragmentación de posturas que difícilmente se ajustan a lo dispuesto en el A.F. en esta materia. Incluso, no resulta arriesgado considerar que muy seguramente, de salir adelante, se tratará de una reforma política minimalista que difícilmente agotará la agenda reformista propuesta por el A.F. La correlación de fuerzas al interior del Congreso, los intereses que ahí se encuentran representados y el limitado margen de maniobra que el Ejecutivo tiene, hace de éste el escenario más plausible.

Los diferentes proyectos de ley encaminados a reformar aspectos del sistema político y electoral deben reconocer y retomar las recomendaciones que ya existen en materia de Reforma Política por parte de la Misión Electoral Especial. Entre estas se requiere diseñar medidas encaminadas a generar cambios estructurales en conformación y funcionamiento de la autoridad electoral colombiana, en cabeza del Consejo Nacional Electoral. Generar una iniciativa reformadora en este

sentido, permite cumplir con lo dispuesto en el A.F. en esta materia y así mismo permite modernizar y ajustar las reglas de juego de la democracia en el país.

Este tímido avance en la discusión, al igual que lo sucedido con las CTEP, puede generar algunos problemas. En el largo plazo, porque las dificultades para ampliar e incluir nuevos actores al sistema político ha sido uno de los factores de persistencia del conflicto armado (GMH, 2013). Y en el corto plazo, porque pone en vilo la efectiva aplicación de buena parte de estas medidas para la contienda electoral, regional y local, del 2019.

En cuanto a los enfoques transversales dispuestos en el A.F., durante este trimestre no se registraron avances significativos en ninguno de los tres temas del punto 2.

Con respecto al enfoque de género, varios marcos normativos sobre el tema de protección y seguridad habían enunciado la necesidad de desarrollar mecanismos diferenciados y meses atrás se lanzó el programa de protección para lideresas sociales y defensoras de Derechos Humanos. No obstante, aún no se ve materializado lo que se enuncia en estos programas. Se trata de un asunto de suprema importancia si se tiene en cuenta que durante el primer semestre de 2018 se dio un incremento del 24% de las agresiones en contra de lideresas de derechos humanos si se le compara con el mismo período del 2017. Por su parte, si bien las iniciativas de reforma política que cursan en el Congreso proponen la inclusión de listas partidistas paritarias bajo el mecanismo de cremallera (un hombre seguido de una mujer, o viceversa), aún no existe un consenso definitivo en la materia ni tampoco se contemplan mecanismos que efectivamente garanticen que las agendas que el movimiento de mujeres ha desarrollado sean incluidas conforme lo dispone el A.F. en su numeral 2.3.7.

En lo que se refiere al enfoque étnico, aunque se ha informado sobre las reuniones que el Gobierno ha tenido con algunas organizaciones para la formulación del PND, en materia de implementación del punto dos tampoco se observaron avances sustantivos. Situación que es especialmente crítica en materia de seguridad. Después de los campesinos, los líderes indígenas y afrodescendientes son los sectores más victimizados. La ST considera que, al abstenerse de integrar adecuadamente el enfoque étnico en las medidas de protección, el Estado está perdiendo la oportunidad de aprovechar una infraestructura que durante años han construido indígenas y afrodescendientes

que facilitaría su despliegue en el territorio y le imprimiría una mayor legitimidad a sus acciones en esta materia.

Punto 3 – Fin del Conflicto

El Punto 3 del A.F. “Fin de Conflicto” contempla el conjunto de medidas que adoptaron las partes negociadoras, para dar cumplimiento al cese el fuego definitivo y bilateral, la dejación de armas, la reincorporación socioeconómica y política de los exintegrantes de las FARC y las medidas necesarias para crear las garantías de seguridad que se requieren para la construcción de una paz estable y duradera.

La Secretaría Técnica -ST- destaca la manifestación pública reiterada que ha hecho el nuevo Gobierno Nacional de dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el A.F. en materia de **reincorporación** para excombatientes de las FARC (A.F. 3.2), y de brindar garantías de seguridad (A.F. 3.4).

En el subtema de **Dejación de Armas -DA-** si bien la ST registra un cumplimiento casi total, todavía hay tareas pendientes: la finalización de la entrega de bienes y activos por parte de las FARC, la extracción de 7 caletas informadas por las FARC, y la construcción de los tres monumentos con el material producto de la destrucción de las armas. (Este texto fue modificado para actualizar y corregir información el 10 de diciembre de 2018).

En cuanto a la **reincorporación política**, la ST destaca la realización del segundo Consejo Nacional de los Comunes de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común -FARC- en Bogotá, al que asistieron 82 miembros directivos de los 111 citados y los avances en las actividades políticas del partido FARC y de los miembros de ese partido político en el Congreso de la República.

Frente a la **reincorporación jurídica**, el Gobierno Nacional ha acreditado a 13.049 excombatientes de las FARC, de los cuales 214 continúan en prisión, sin que hasta el momento se les haya resuelto su situación jurídica. El componente FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación -CNR-, presentó a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz -OACP- un listado adicional de cerca de 1.000 excombatientes, que no habían sido incluidos en el listado de agosto de 2017; al respecto, la OACP informó que no está evaluando una lista nueva de excombatientes a acreditar.

La Sala de Amnistías e Indultos de la **JEP** a 5 de octubre de 2018 recibió 13.271 actas de **sometimiento** suscritas, de las cuales 9.517 corresponden a

excombatientes de las FARC, 1.910 a miembros de la fuerza pública, 33 de agentes del Estado y otros grupos, y 12 por protesta social.

Para el periodo del presente informe, salieron seis excomandantes² de cuatro Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR- y de un Nuevo Punto de Reagrupamiento -NPR- en el suroriente del país. Con respecto al caso de 'Jesús Santrich', solicitado en extradición por la justicia de Estados Unidos, la Sección de Revisión de la JEP decretó pruebas de oficio para establecer si hay lugar o no a la aplicabilidad de la garantía de no extradición. Esta solicitud sigue en trámite y el señor 'Santrich' continúa privado de la libertad.

En materia de **reincorporación socioeconómica**, el Gobierno Nacional diseñó un nuevo plan de impulso para mejorar las condiciones de los Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación -ETCR-, en el corto, mediano y largo plazo. Este plan comprometería una inversión inicial de \$9.666 millones.

En relación con los proyectos productivos colectivos e individuales, en el periodo del presente informe, el Consejo Nacional de Reincorporación -CNR- aceleró la puesta en marcha de proyectos productivos colectivos, 12 fueron aprobados para iniciar su implementación en el período de este informe de verificación, para un total de 17 aprobados; de estos, 2 ya cuentan con los recursos para su ejecución. Frente a los proyectos individuales, la ARN aprobó proyectos productivos para 32 excombatientes, de 187 proyectos radicados, dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1212 de 2018 y la Resolución 3207 del 22 de agosto de 2018. Además de las 47 iniciativas productivas que reciben el apoyo técnico y financiero de cooperación internacional y de varios países.

Para el periodo del presente informe, la ST registró un total de 27 Nuevos Puntos de Reagrupamiento -NPR- con una población de 1.198 personas, que realizan proyectos productivos, seis menos de los reportados en el tercer Informe de Verificación de A.F.

Con relación a las Economías Sociales del Común-ECOMÚN- la ST conoció la constitución de varias cooperativas a nivel nacional y en los ETCR, para un total de setenta, de las cuales a septiembre de 2018, 47 cuentan con certificado de

² José Manuel Sierra Sabogal, conocido como 'El Zarco Aldinever'; José Benito Cabrera Cuevas, conocido como 'Fabián Ramírez'; Olivio Merchán Gómez, conocido como 'El loco Iván'; Élmer Mata Caviedes, conocido como 'Albeiro Córdoba'; Nelson Enrique Díaz Osorio, conocido con el alias de 'Iván Ali', y 'Enrique Marulanda'.

Cámara de Comercio, Registro Único Tributario -RUT-, 22 con cuenta bancaria, mientras que dos poseen registro en la Superintendencia de Economía Solidaria. Sin embargo, y de acuerdo con la información obtenida por el componente FARC en el CNR, la mayoría de excombatientes (aprox. 9.000) no se han podido vincular a ECOMÚN por dificultades en la bancarización, que limitan la formulación e implementación de proyectos productivos y generación de ingresos.

En materia de **educación y salud**, la ST destaca la afiliación y acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- de 11.649 excombatientes acreditados y sus familias, sin embargo hay demoras en la atención especializada para personas en condición de discapacidad. La oferta educativa en los ETCR continúa siendo cubierta por el Programa “Arando la Educación” y las becas otorgadas por diferentes entidades educativas para formación técnica y profesional.

En cuanto a la **reincorporación de menores**, de 135 adolescentes y jóvenes que salieron de las filas de las FARC, 124 han sido atendidos dentro del Programa “Camino Diferencial de Vida”, y 11 en el Programa Especializado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-. Sin embargo, hay menores que después de un tiempo no han podido acceder a los beneficios del programa en materia de educación, salud y apoyo económico.

14

El Consejo Político Nacional del partido FARC, informó en un comunicado que fueron identificados varios menores (no especificaron el número) que salieron de las filas de las FARC-EP y se encuentran en los ETCR y los NPR, los cuales fueron reportados al Gobierno Nacional para iniciar el proceso de atención en el Programa “Camino Diferencial de Vida”.

En relación con las **garantías de seguridad** hay una serie de mecanismos que buscan fortalecer el A.F. en materia de seguridad y protección, agrupando un conjunto de medidas, entre las que se destacan aquellas dirigidas a enfrentar a las organizaciones criminales pos desmovilización paramilitar, medidas de protección a nivel individual y colectivo, y generación de cambios sustanciales que permitan un adecuado proceso de transición en seguridad.

El nuevo Gobierno no ha instalado de manera oficial la **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad -CNGS-**, aun cuando anunció que lo hará durante el segundo semestre de 2018. El Presidente de la República participó en la segunda Mesa para la protección de la vida, donde suscribió el "Pacto por la vida y la protección de los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos",

comprometiéndose a presentar el diseño de una “política pública de prevención y protección integral, con enfoque diferencial, de equidad, étnico y territorial” para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de esta población.

En cuanto a las garantías **de seguridad de exmiembros de las FARC-EP**, en cumplimiento con los compromisos asociados, continúa el Mecanismo Tripartito de Seguridad y Protección (UNP, Policía Nacional y la Misión de Verificación), el cual no está establecido en el A.F., que acompaña a los 24 ETCR. En lo que respecta a los NPR, hay presencia y acompañamiento a los excombatientes en algunos de estos puntos. Sin embargo, ante su expansión, hay un reto de seguridad para brindar protección.

Pese a la implementación de estas **medidas de seguridad y protección**, persiste la violencia política y aquella dirigida en contra de excombatientes de las FARC y de sus familias. De acuerdo con la información dada por la Fiscalía General de la Nación, han sido asesinados 84 excombatientes de las FARC. Por su parte, el partido FARC ha denunciado que 84 excombatientes y 20 de sus familiares han sido asesinados desde la firma del A.F. Es de suma importancia neutralizar los riesgos de seguridad fuera de los ETCR, que ya cuentan con el acompañamiento permanente de la policía y la fuerza pública, en particular en los nuevos asentamientos que se han creado.

Respecto a la **Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones y conductas Criminales, Integración de Cuerpos Élite y garantías para el ejercicio de la función fiscal, jueces y otros servidores públicos**, la Unidad adelanta la investigación de 71 casos de homicidios de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, sin que todavía haya resultados concretos en el esclarecimiento de los hechos. En cuanto al asesinato de excombatientes de las FARC, la Unidad presentó avances en 34 casos (un 41%), en los que han sido capturados 17 autores materiales.

Frente a las acciones implementadas para la protección de los integrantes del partido FARC, la UNP informó la aprobación adicional de 178 esquemas de protección. De estos, 150 son individuales, 27 colectivos, y uno corresponde a un esquema de residencia, además de aquellos esquemas de seguridad que están siendo implementados en los ETCR y en algunos NPR.

En cuanto al **Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en el territorio**, ante el aumento de amenazas y homicidios contra líderes sociales y Defensores de Derechos Humanos en varias

zonas del país, el Gobierno Nacional presentó el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección -PAO- para garantizar medidas de seguridad a líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y a la población, priorizando las ocho zonas más afectadas por el conflicto armado.

Punto 4 – Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El Punto 4 del A.F. “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, incluye cuatro temas: i) Programas de **Sustitución** de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de **Desarrollo** con Participación de las Comunidades; ii) Programas de Prevención del **Consumo** y Salud Pública; iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de **narcóticos** y iv) Acción Integral contra las **Minas Antipersonal**.

Los principales avances en este Punto siguen girando en torno a los programas de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, mientras que la gran mayoría de compromisos en materia de consumo y lucha contra el narcotráfico aún no presentan avances. Tras el cambio de Gobierno, la ST registró una aceleración de algunos compromisos centrales del PNIS, y del Desminado Humanitario, pero un deterioro o abandono en el cumplimiento de otros compromisos.

Desde la posesión del nuevo Gobierno, se vincularon 7.255 familias más al PNIS por medio de acuerdos colectivos, llegando a un total de **132 mil familias vinculadas**; éstas poseen la gran mayoría (70%) de los cultivos de uso ilícito que existían en 2016.

Por otro lado, la firma de **acuerdos individuales** se aceleró significativamente. A octubre de 2018, han sido vinculadas al PNIS **97.084 familias** por medio de acuerdos individuales de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito; éstas representan el 73,5% de las familias vinculadas por acuerdos colectivos. El programa se está desarrollando actualmente en 3.053 veredas de 52 municipios en 14 departamentos del país.

En cuanto al avance del programa de **sustitución voluntaria de cultivos**, UNODC verificó 1.121 hectáreas como erradicadas voluntariamente entre agosto y octubre de 2018 por las familias cultivadoras vinculadas al PNIS. Con este avance, UNODC ha verificado el **levantamiento efectivo de 24.891 hectáreas** de cultivos de uso ilícito, desde la creación del PNIS a mediados de 2017, un 17% de las que existían en 2016.

De igual manera, en lo corrido del año, otras 5.374 hectáreas fueron erradicadas

por la fuerza pública bajo el programa de **sustitución asistida**; estos terrenos fueron erradicados de manera manual, voluntaria y en concertación con las familias cultivadoras. En total han sido **erradicadas 30.265 hectáreas de manera voluntaria**, un 20,7% de las que existían en 2016.

La ST no registra avances en el cumplimiento del **Programa de Atención Inmediata -PAI-** comunitario, en lo referente a programas de guarderías rurales, seguridad alimentaria para la tercera edad, programas de superación de la pobreza y generación de ingresos, brigadas de atención básica en salud, restaurantes comunitarios, hogares infantiles, entre otros compromisos. Por otro lado, el PAI familiar sí ha tenido un avance en la implementación del componente de seguridad alimentaria y autosostenimiento, pero sigue siendo marginal en la gran mayoría de compromisos.

El desarrollo de los **Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-** corresponde a uno de los temas vitales del Punto 4 del A.F. que no se han implementado, y presentan retrasos. Éste es uno de los compromisos que debe garantizar la sostenibilidad de la sustitución de cultivos y promover el desarrollo de las regiones. Además, la ST identificó una dificultad para evaluar el cumplimiento de este compromiso, en tanto la fusión de los PISDA con los PDET en los municipios en los que coinciden, impide analizar el avance individual de los PISDA, así como la implementación de su enfoque hacia las familias con cultivos de uso ilícito.

En cuanto al **tratamiento penal diferenciado** para pequeños cultivadores y cultivadoras, la bancada del Senado de las FARC presentó el Proyecto de Ley S-104 de 2018, el cual fue acumulado con el Proyecto de Ley S-065 de 2018 del Ministerio de Justicia. La principal diferencia entre ambos proyectos corresponde a la identificación de los pequeños cultivadores y cultivadoras; mientras que el Proyecto del Ministerio de Justicia cobija únicamente a los cultivadores con extensiones de cultivos menores a 1,78 hectáreas de coca, 84 metros cuadrados de cannabis, o 0,34 hectáreas de amapola, el Proyecto de las FARC no limita esta extensión, sino que faculta al PNIS y a las asambleas comunitarias como los responsables de identificar estos cultivadores teniendo en cuenta las características específicas de cada territorio. La ST registra un **incumplimiento** del A.F. en este compromiso, ya que debió ser tramitado como una prioridad normativa durante el primer año de implementación.

La **falta de garantías de seguridad** en los municipios donde se desarrolla el PNIS continúa siendo uno de los mayores riesgos para la implementación del Punto 4 del A.F., en tanto obstaculizan el cumplimiento de los acuerdos de sustitución por parte de las familias cultivadoras, así como las labores de verificación. La ST ha registrado **155 incidentes** de seguridad en lo corrido del año, que incluyen hostigamientos, accidentes por minas antipersonal y atentados con otros artefactos explosivos. El número de incidentes se aceleró significativamente en los últimos meses, llegando a un promedio de quince ataques mensuales.

En materia de los **programas de prevención del consumo y salud pública** (A.F. 4.2) éstos se han limitado al desarrollo normativo y, a la fecha, no cuentan con resultados materiales. El Gobierno, encabezado por el Ministerio de Salud, presentó una nueva Política Nacional de Salud Mental orientada a prevenir y reducir el consumo de sustancias psicoactivas, como cumplimiento de la “reformulación participativa de la política frente al consumo enfocada en la promoción en salud, prevención y superación del consumo, así como en la mitigación de riesgos y daños” (A.F. 4.2.1.3).

Por otro lado, los compromisos asociados a la **solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos** tuvieron una leve aceleración en los últimos meses. En esta materia, el Gobierno Nacional lanzó el plan de choque “El que la hace la paga” en contra del microtráfico. El programa contempla acciones contra las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico y contra delitos conexos, como el homicidio, el secuestro y la extorsión.

Sin embargo, a la fecha corte de este informe, otros compromisos que servirán para garantizar un tratamiento integral contra el narcotráfico, aún no han comenzado su implementación. Éste es el caso de compromisos como la campaña de valores y fomento de la participación y capacidad ciudadana; el estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas; y la conferencia internacional contra las drogas.

En relación al **Desminado Humanitario**, entre agosto y octubre de 2018, el Gobierno Nacional declaró **58 nuevos municipios** libres de minas antipersonal y municiones sin explotar para un total de 322 municipios, lo que representa un avance del 48% respecto a los 673 municipios identificados con presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar. El Gobierno Nacional registró un total de 7.249.701 metros cuadrados libres de sospecha de minas, cifra que

corresponde al 14.15% de los 51,24 kilómetros cuadrados identificados con presencia de minas antipersonal.

La Cooperación Humanicemos DH registró en total, 41 excombatientes ubicados en el municipio de Montañita, Caquetá han sido capacitados por parte HALO Trust y el Servicio de las Naciones Unidas para la Acción Integral contra Minas - UNMAS-; la cooperativa estima capacitar un total de 124 integrantes con el fin de consolidar la capacidad operativa para 2019.

A pesar de los avances registrados, el riesgo por la presencia de MAP y MUSE persiste. Entre agosto y octubre de 2018, el Gobierno Nacional registró **18 víctimas** por MAP, AEI, MUSE y REG, en 125 eventos.

Con respecto al desminado en los territorios étnicos priorizados en el A.F. (6.2), El Gobierno Nacional informa que de los siete municipios en donde se priorizaron los territorios étnicos, cuatro se encuentran en intervención, sin embargo la ST no registra información sobre avances en el último trimestre en relación a los procesos de “concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas” (A.F.6.2.3.d). Es relevante dado un posible incumplimiento en el indicador en el Plan Marco de Implementación -PMI- en donde a 2018 se deben terminar estos procesos de “consulta previa y/o concertación y hacer efectiva la priorización”.

Punto 5 - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición –SIVJRNR-

El Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJRNR Punto 5 del A.F.), tiene 4 temas: 1: **Verdad**, 2: **Justicia**, 3: **Reparación Integral**, y 4: **Garantías y compromisos con la promoción de DDHH**.

En relación con el trimestre anterior, la ST evidenció que el SIVJRNR permanece en fase de alistamiento y puesta en marcha, con avances diferenciados. La UBPD y la CEV han avanzado en su consolidación institucional y en el diálogo con diversas organizaciones sociales, así como en sus respectivas metodologías. Del SIVJRNR, la JEP tiene los mayores adelantos en su funcionamiento, y ya avanza en el desarrollo de sus diligencias judiciales; sin embargo, también es la entidad que ha tenido que enfrentar las mayores controversias, lo que da lugar a una particular preocupación por los proyectos legislativos que podrían desvirtuar su naturaleza. Por su parte, los componentes de reparación y compromisos con la

promoción de los DDHH no presentaron grandes avances con relación al trimestre anterior, particularmente en sus compromisos principales sobre la adecuación de la política de reparación a víctimas y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

La CEV desarrolló este trimestre acciones para su puesta en marcha, a partir de encuentros y actividades con diversos sectores para la construcción de metodologías y redes de trabajo. Ello, en un contexto político complejo, por las acciones legislativas que se dieron para limitar su mandato, en particular el acceso y uso de información reservada o de seguridad nacional. Pese al ambiente difícil, la CEV mantiene el ritmo de trabajo y se prepara para comenzar su periodo de mandato de tres años el próximo 29 de noviembre.

El gran acervo documental y experiencial de verdad y memoria que hereda la CEV, le impone el reto de superar la compilación de información y la construcción de narrativas sobre las causas y consecuencias del conflicto. Por ello, el A.F. le establece como mandato dar un paso adelante y sumar, a la comprensión de lo vivido en el marco del conflicto armado, varios elementos sustanciales del derecho a la verdad de las víctimas: “(i) contribuir al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido para ofrecer una explicación amplia del conflicto; (ii) promover reconocimiento sobre la gravedad de lo que nos pasó como sociedad, la dignidad de las víctimas y las responsabilidades individuales y colectivas; (iii) favorecer la convivencia en los territorios; (iv) sentar las bases de la no repetición” (CEV, 2018)

Estos objetivos de gran alcance dependen de diversos factores, en especial de su acierto en la metodología para el abordaje de las distintas narrativas; la cercanía y confianza que logre con las víctimas de todas las regiones y sectores victimizados; la capacidad pedagógica y de comunicación que la acerque a la sociedad en su conjunto; y, la labor académica concienzuda para el tratamiento de la información recibida.

En cuanto a la UBPD, hay que insistir, como se ha hecho en anteriores informes, en que la desaparición forzada constituye una conducta que vulnera múltiples derechos humanos, y se reconoce como un crimen de lesa humanidad que aún espera respuesta ante la impunidad de sus responsables.

Para la Unidad ha sido importante la publicación, en su totalidad, de la Sentencia C-067/18 de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad del Decreto 589/17, reafirmando sus facultades, independencia y carácter extrajudicial. Actualmente

cuenta con los instrumentos normativos y jurisprudenciales necesarios para avanzar en su trabajo, pero aún con graves problemas presupuestales. Sin embargo, la Unidad sigue siendo la entidad con más rezago del SIVJNR.

Es importante el inicio de su trabajo en territorio mediante un proceso participativo para la recolección de insumos y la construcción de sus metodologías de investigación y búsqueda. En esta dirección se han adelantado mesas departamentales de trabajo en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas

Dado el estado actual de la desaparición forzada en Colombia, a la UBPD le corresponde dar una respuesta más acertada para la búsqueda, identificación y entrega de restos (cuando sea el caso) de personas dadas por desaparecidas. Se espera que con el cambio paradigmático del sentido de esta búsqueda introducido en el A.F., hacia una acción de carácter humanitario y extrajudicial, se supere un número importante de obstáculos para realizar esta labor.

En cuanto a **Justicia** y en materia de amnistías sigue siendo prioritario resolver la seguridad jurídica de los excombatientes que siguen privados de la libertad y garantizar un adecuado funcionamiento del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa – SAAD-, que, pese a tener soporte jurídico, aún no cuenta con los recursos económicos suficientes que le permita un funcionamiento de calidad para la defensa de los comparecientes, lo cual genera incertidumbre y podría afectar los procesos.

Con relación a la JEP es importante la declaratoria de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional de la Ley Estatutaria de la JEP (Sentencia C-080/18 M.P. Antonio J. Lizarazo O), con lo cual se consolida su cuerpo jurídico (Comunicado No. 32, 2018). En este período se ha avanzado en la estrategia de territorialización de la Jurisdicción, vinculada tanto a su presencia territorial a partir de enlaces y sedes, como a la priorización de casos regionales por parte de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SRVR-, de manera que puedan abordar una mayor complejidad de delitos frente a un mismo contexto, atendiendo a los patrones de macrocriminalidad y a la aplicación de enfoques diferenciales.

Para esta ST resulta preocupante el que las labores de la JEP se vean afectadas por diversas actuaciones de actores políticos, a través de medios de comunicación, intervenciones judiciales y mecanismos legislativos. Estos últimos

son los que proponen mayores cambios y obstáculos al desarrollo de las labores de la Jurisdicción.

Se hace urgente comenzar a despejar cada una de estas situaciones, y permitir que la JEP continúe su actuar, ganando así fortaleza y legitimidad. Como se ha mencionado en otros informes, el debilitamiento de la Jurisdicción es también el debilitamiento del Acuerdo Final y, por ende, el aumento de la fragilidad del proceso de construcción de paz.

En materia de **reparación** los avances han sido mínimos, aunque se destacan los esfuerzos de la UARIV por regularizar sus rutas de trabajo interno y los avances metodológicos en el mapa de victimización. Cabe resaltar los esfuerzos de las víctimas por incidir en los espacios de participación dispuestos por la Ley 1448 de 2011 para construir y visibilizar sus propuestas de inclusión de la política de reparación en el PND. De acuerdo con la ST, debido a los retrasos y falta de compromiso en este componente del SIVJRNR en este trimestre, sigue siendo prioritaria la adecuación y fortalecimiento de la política de reparación integral a las víctimas. También se hace hincapié en el tema de Bienes de FARC para la reparación, dadas las dificultades actuales para el adecuado desarrollo de los compromisos adquiridos.

22

Tal como se ha planteado en los anteriores informes de esta ST, la falta de compromiso con la implementación de este tema significa un paso atrás en la legitimidad y la confianza de las víctimas en el A.F. Si a ello se agrega que la política existente sigue estando en deuda con las víctimas, que no cuenta con los recursos suficientes para cumplir siquiera sus objetivos originales, que las iniciativas que se están discutiendo actualmente en la agenda pública no se derivan de lo acordado entre las partes, y que, por el contrario, algunas de ellas parecieran lesivas a los intereses de las víctimas, se estaría asistiendo, posiblemente, a un retroceso en el reconocimiento de sus derechos.

En este sentido, se hace urgente que el gobierno nacional trace la hoja de ruta y evidencie públicamente la política de reparación para este cuatrienio, e integre a las víctimas en desarrollo de su legítimo derecho a la participación en las decisiones sobre el rumbo que va a tomar esta política. Ello teniendo en cuenta los esfuerzos realizados por esta población, de incidir en la construcción del PND y las más de 2.000 iniciativas recolectadas en el marco del proceso amplio de participación que se ha venido dando.

Finalmente, en materia de **compromisos de DDHH** no hay avances significativos, aunque ya se inició la segunda fase de construcción del Plan de Acción de DDHH, el cual se espera que esté listo para incluirlo en el PND. A tres meses de iniciado el nuevo gobierno, no existe claridad en torno a la política que adoptará en materia de DDHH. Si bien durante su campaña electoral fue signatario del “Pacto Social por los Derechos Humanos”, organismos internacionales como la ONU, y organizaciones de la sociedad civil consideran imperativo que el mandatario implemente medidas específicas para la promoción de DDHH, incluida “una presencia proactiva e integrada del Estado” en “las antiguas zonas de conflicto” (Misión de verificación, septiembre 2018, párr. 47). Esto se hace aún más imperativo ante el recrudecimiento de la violencia que se está presentando en algunos territorios.

Resulta de interés que dentro de las líneas del PND se hayan incluido los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, relativos a la formalización del empleo, la disminución de la pobreza, el acceso a servicios, entre otros, los cuales podrían articularse con una futura propuesta del gobierno en materia del DDHH. De garantizarse las condiciones para el cumplimiento de objetivos como la disminución de la desigualdad y los relacionados con “paz, justicia e instituciones sólidas”, se podría contribuir al cumplimiento de los compromisos en esta materia.

Es sabido que el fortalecimiento de la política pública en DDHH es una obligación internacional que va más allá del proceso de paz, y que, en esta medida, la implementación del A.F. puede ser una oportunidad para avanzar en su cumplimiento. A su vez, es importante reconocer que el trabajo en la defensa de los derechos humanos, mediante la elaboración de una política sólida y concertada, aumentará la credibilidad de las comunidades en el Estado, y disminuirá las probabilidades de que se perpetúen o profundicen las violencias en el país.

Un aspecto a resaltar es el interés de las entidades del SIVJRNR de incorporar los enfoques transversales en el desarrollo de sus compromisos, y de hecho los están abordando conjuntamente. Es así como la CEV ya hizo públicos los lineamientos metodológicos, entre los cuales se incluyen los principios rectores de los enfoques diferenciales que va a implementar: de género, étnico, psicosocial, de curso de vida y de discapacidad. Asimismo, en la JEP se está trabajando en un “documento de atención psicosocial con enfoque étnico y enfoque de género para la atención de víctimas” y para comparecientes (Magistratura JEP, 2018). Sin embargo,

preocupa que algunos proyectos legislativos en curso en el Congreso puedan presentar riesgos importantes en cuanto a la garantía de los derechos de estos grupos poblacionales.

Punto 6 – Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 del A.F., contempla las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de la implementación en el corto, mediano y largo plazo. En primer lugar, este Punto contempla los mecanismos para hacer seguimiento, impulsar y verificar la implementación del A.F., como lo es la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación -CSIVI-, instancia integrada por el Gobierno y la FARC. En segundo lugar dispone de las herramientas para operacionalizar el A.F. como lo es el Plan Marco de Implementación, las medidas necesarias para su financiación y los mecanismos para garantizar la transparencia durante el proceso. En tercer lugar, el Punto 6 contempla las prioridades para la implementación normativa del A.F., sin las cuales el A.F. no puede ser puesto en práctica. Por último, este Punto contempla y los mecanismos internacionales para acompañar y verificar la implementación y las herramientas para hacer la difusión y pedagogía del A.F.

En el trimestre que cubre este informe, la ST considera que hubo avances muy importantes en la implementación del A.F. que permitieron reducir la incertidumbre respecto a la continuidad de la implementación del A.F. que se hizo generalizada al inicio del Gobierno del Presidente Iván Duque. Sin embargo, persiste la incertidumbre respecto a aspectos fundamentales tales como la financiación y el esfuerzo fiscal necesario para que la implementación sea sostenible en el largo plazo y a lo largo del territorio nacional, especialmente por cuenta de los retrasos en la reforma a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y por el desarrollo normativo de disposiciones que no corresponden fielmente con lo acordado.

En particular, en lo que respecta a la **CSIVI**, la ST ha registrado eventos que suponen la continuidad de dicha Comisión, así como la voluntad de las partes para establecer contacto periódico. El nuevo Gobierno designó a sus delegados en esta instancia, lo cual permitió su reactivación el 27 de septiembre. Tal vez los avances más importante tras su reactivación han sido la formalización de las sesiones técnicas, el compromiso de llevar a cabo sesiones exclusivas cada quince día y el establecimiento de tres mesas técnicas: i) seguridad jurídica para las personas privadas de su libertad, ii) acreditaciones de exguerrilleros de las FARC y iii) el

Componente de Verificación Internacional y el Componente de Acompañamiento Internacional.

El reto al que la Comisión se enfrenta en los próximos meses es el de mantener su carácter y sus facultades para realizar el seguimiento, impulsar y verificar la implementación del A.F. y continuar siendo un espacio de trabajo conjunto en la resolución de diferencias y controversias.

Además, en el contexto de construcción del Plan Nacional de Desarrollo -PND-, es importante recordar que una de las funciones de la CSIVI según el Decreto 1417 de 2018 es impulsar el cumplimiento del Plan Marco de Implementación -PMI-, proponer acciones y medidas para el adecuado cumplimiento del A.F., así como el de recomendar al Gobierno Nacional las medidas necesarias para dar cumplimiento al Plan Plurianual de Inversiones del PND.

Con respecto al **Plan Marco de Implementación -PMI-** y las medidas necesarias de planeación y financiación persisten retrasos que impiden la materialización de los compromisos consignados en el A.F. A la fecha de redacción de este informe, no ha sido aprobada la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del PND), la cual permite la inclusión de un Plan Cuatrienal de Implementación y un Plan Plurianual de Inversiones al Plan Nacional de Desarrollo como lo manda el Acto Legislativo 01 de 2016 y que es necesaria para garantizar las bases jurídicas y legales de la implementación del A.F. los próximos 20 años. En días pasados el Gobierno presentó las bases del Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, la ST no conoce el estado de avance del Plan Cuatrienal de Implementación que de ser aprobada la Ley debe ser incluido en el PND.

En relación a la **Gestión del Posconflicto**, la ST reitera su preocupación por las dificultades en la coordinación y debilidad institucional en el proceso de implementación del A.F. ante la inexistencia de una entidad de Gobierno responsable de la implementación con facultades nominadoras y de gasto. Como se mencionó en el Tercer Informe de Verificación, la ST reitera que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo ofrece la oportunidad para que el Gobierno le otorgue a una entidad estas facultades y así centralizar las labores de implementación. Esto es una de las más importantes oportunidades de mejoramiento que tiene la implementación en este momento. Por lo que la ST ha conocido con las bases del PND que el Gobierno presentó, esta dificultad podría resolverse. Sin embargo, es imperativo lograr la coordinación de las distintas entidades, así como lograr la articulación de instituciones como la Vicepresidencia de la República que está

liderando asuntos de enfoque de género con la Instancia Especial de Género y la Alta Instancia de Género del Gobierno en los asuntos de enfoque de género.

En cuanto a la **financiación de la implementación**, la ley del Presupuesto General de la Nación fue aprobada por el Congreso de la República. Ésta contempla una partida de \$2,6 billones para la implementación del A.F. que representa un aumento del 8,3% frente a los \$2,4 billones asignados en 2018. Este presupuesto representa el 0,24% del PIB lo cual corresponde con lo estipulado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP-.

La a ST resalta la conclusión de la Contraloría General de la República (2018) que estimó que “el A.F. debería tener, al menos, \$76,02 billones adicionales, lo que representaría 0,4% del PIB anual” (p.26). En cuanto a las medidas para financiar el A.F. con recursos territoriales la ST registró avances. Al 17 de octubre han sido aprobados 56 proyectos en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión -OCAD- de Paz, a ser financiados con **recursos del Sistema General de Regalías -SGR-**. El Gobierno ha anunciado medidas para agilizar el trámite de los proyectos presentados. Además, el presupuesto para el bienio del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020 presentado al Congreso de la República aumentaría en un 60% con relación al pasado y los recursos destinados a la asignación de paz aumentan 140,5% (de \$510,7 mm a \$1.228,1 mm), a lo que se le suma el 70% de los rendimientos financieros (\$447,4 mil millones) para un total de **\$1.675,5 mil millones**, lo cual se da en cumplimiento del Acto Legislativo 04 de 2017.

En cuanto a los **recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-**, es importante reiterar que el CONPES 3932 de 2018 concedió una mayor importancia a los recursos que provienen de esta fuente. El aumento del 12,3% para los recursos del SGP en el Presupuesto General de la Nación, podrían ser consistentes con los recursos que se requieren para la implementación en el 2019 (CEPDIPO, 2018). No obstante, preocupa que el proyecto de acto legislativo que busca garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del SGP no ha avanzado en el Congreso, lo que impone un reto muy importante a la financiación del A.F.

En lo que respecta a la **participación del sector empresarial**, la ST conoció que algunos de los proyectos aprobados en la primera convocatoria del programa Obras por Impuestos iniciaron su ejecución y al 4 de octubre de 2018 hay 618 proyectos en trámite para la convocatoria del 2019. El avance más importante en este aspecto es la ratificación por parte del Gobierno de la continuidad del

programa.

En cuanto a las medidas para **garantizar la transparencia del proceso de implementación**, el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO- no ha tenido avances materiales pero el asunto ha sido tratado en la CSIVI y el Gobierno espera poner a disposición de la ciudadanía el sistema el próximo año. Adicionalmente, en octubre la Contraloría General de la República hizo entrega del segundo informe al Congreso sobre la ejecución de recursos y cumplimiento de metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Si bien están en trámite varios **proyectos normativos que son necesarios para garantizar una implementación integral**, estos no avanzan al ritmo que la implementación requiere y no hay progresos sustanciales. En total hay 16 proyectos en trámite, de los cuales 10 corresponden con la agenda estipulada en el A.F. Los pocos avances en el Congreso de la República son preocupantes, especialmente para los proyectos de acto legislativo que deben culminar sus primeros cuatro debates antes del 16 de diciembre de 2018, cuando termina el primer periodo de la legislatura. Además, de las 24 prioridades normativas contempladas en el A.F. (6.1.9 y 6.1.10) persisten 12 con trámites pendientes. Por otro lado, es importante resaltar que la fragmentación del Congreso instalado el 20 de julio ha reducido el riesgo de reversión normativa, tal y como fue demostrado con los acuerdos alcanzados respecto al proyecto de Acto Legislativo que buscaba crear una sección especial para los miembros de las fuerzas militares en la Jurisdicción Especial para la Paz, pero ha sido evidente una falta de liderazgo por parte del Gobierno en el impulso a sus proyectos normativos.

27

En el trimestre que cubre este informe, la **Corte Constitucional finalizó** el estudio de las normas aprobadas en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz y los decretos expedidos con las facultades presidenciales para la paz. Sin embargo, la Corte no ha publicado la totalidad de **sentencias**, lo que impide dar por terminada esta etapa.

El avance más importante del trimestre en lo que respecta el **Componente de Verificación Internacional y el Componente de Acompañamiento Internacional** es la creación de una mesa técnica al interior de la CSIVI, lo cual es una oportunidad para fortalecer la interlocución de los componentes con la CSIVI, así como el trabajo conjunto entre éstas y es una muestra de voluntad para que los componentes sigan funcionando. Otro avance es la prórroga de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, cuyo mandato y alcance se mantuvo igual. La

continuidad del Componente de Verificación Internacional de la CSIVI depende de una decisión que extienda la duración de la CSIVI. Según el Decreto 1995 de 2016, la CSIVI tiene vigencia hasta enero de 2019, fecha en la cual Gobierno y FARC deben decidir sobre su prórroga. (Este texto fue añadido el 10 de diciembre de 2018).

Por último, en lo relacionado con las **herramientas de difusión y comunicación**, la ST registró avances en la definición de la ubicación de las emisoras de interés público, pero el ritmo de implementación se mantiene lento, lo que puede impactar negativamente la secuencia de implementación. Además, la ST registró una controversia relacionada con el programa de televisión *Mimbre: tejiendo paz*. Sin embargo, ésta fue tramitada a través del Comité de Comunicaciones Conjunto, creado en virtud del A.F. Aunque la implementación de este subtema avanza de forma constante, la ST considera imperativo fortalecer las estrategias comunicativas y pedagógicas en los territorios, algo que debe ser considerado para incluir en el PND.

Nota de actualización

Este documento fue modificado para actualizar y añadir información el 10 de diciembre de 2018. El resumen ejecutivo y las siguientes secciones fueron modificadas: sección 1.1 ‘Dejación de Armas’, del capítulo referente al Punto 3: ‘Fin del Conflicto’ en el que se corrigió la información relativa a la extracción y destrucción de caletas; y la sección 4 ‘Componente de Verificación Internacional y Acompañamiento Internacional’ del capítulo referente al Punto 6: ‘Implementación, Verificación y Refrendación’, en la que fue incluida información relativa a la vigencia y duración de la CSIVI y del Componente de Verificación Internacional de la CSIVI.

El 14 de diciembre de 2018 fue incluida una nota referenciando el Tercer Informe de Verificación en la sección 2.2, ‘Reincorporación Jurídica’ del Capítulo referente al Punto 3: ‘Fin del Conflicto’.