

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

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



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

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



Director CINEP/PPP: Martha Lucía
Márquez

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Consuelo Corredor Martínez
Coordinadora del equipo CINEP

Luis Guillermo Guerrero Guevara
Asesor para la coordinación equipo CINEP

Manuela Cifuentes Murillo
Profesional de apoyo a la coordinación

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

Sebastián Beltrán Valbuena y Daniel Ricardo Amaya Alba
Investigadores responsables del Punto 2:
Participación Política

Vera Samudio Reyes y Andrea Catalina Medina Garzón
Investigadoras responsables del Punto 5:
Víctimas

CERAC

Investigación
Lina Asprilla

Catalina Montañez

Karol Helena Páez

Jorge Restrepo

Andrés Palencia

Alejandra Robledo

Asistencia de investigación

David Correal

Ana Cristina Restrepo

Valeria Vargas

Kevin Hernández

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

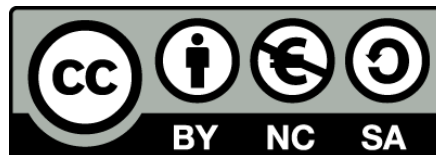
Bogotá D.C., Colombia

www.cerac.org.co

Octubre 2021

Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz

DÉCIMO INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA

Resumen Ejecutivo

Presentación

En cumplimiento del mandato establecido en el Acuerdo Final de Paz –A.F.– firmado entre el Gobierno y las FARC, desde 2017 CERAC y CINEP han venido desempeñando la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST– para hacer seguimiento a los compromisos del A.F. (numeral 6.3.2) mediante “el análisis del cumplimiento verificado de lo acordado, identificar las controversias y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución”.

Este mandato está previsto hasta octubre de 2021, momento en el que se habrán publicado 10 informes sobre la Implementación de los seis puntos del A.F., seis informes sobre la implementación del Enfoque de Género y tres informes sobre la implementación del Enfoque Étnico. En todos sus informes, la ST verifica los compromisos establecidos en el A.F. y analiza los avances, dificultades y retrasos en la implementación y su correspondencia con lo establecido en el mismo.

En atención a lo acordado la ST pone a disposición pública este Décimo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz en los seis puntos del Acuerdo y, como en los anteriores, se incluye la verificación de la implementación en tres territorios PDET seleccionados: Sur de Córdoba, Pacífico Medio y Catatumbo.

El cumplimiento de este mandato ha sido posible por la financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

Análisis Temático

Cercanos a cumplir el primer lustro desde la firma del A.F, la ST consideró de interés para este 10º. Informe realizar un análisis retrospectivo y prospectivo de la implementación de los compromisos establecidos en el Acuerdo, con el fin de identificar los principales logros, destacar su relevancia, identificar los mecanismos para preservarlos y hacer explícitos los posibles riesgos y afectaciones que se derivarían de no cuidar su sostenibilidad, no avanzar en la consolidación de aquellos logros que aún son parciales, así como de posponer compromisos necesarios para la construcción de una paz estable y duradera.

En esta mirada retrospectiva la ST identifica por lo menos tres sucesos de distinta índole que han tenido efecto en la implementación. El primero, el cambio de

gobierno en 2018 y la asunción del partido político que se había opuesto abiertamente a la firma del Acuerdo. El segundo, el advenimiento inesperado de la pandemia causada por el SARS-CoV-2, con grandes repercusiones vigentes no solo sobre el A.F. sino sobre la vida de la población que se ha visto afectada en materia de salud y de recursos económicos y que se traducen, por lo menos, en un gran aumento de la pobreza, el desempleo y la caída de la producción a nivel global y nacional. El tercero, el desarrollo del Paro Nacional convocado en abril de 2021 por el Comité Nacional del Paro para protestar por las políticas económicas y sociales del actual gobierno. Este paro contó con una amplia participación social y promovió las demandas de distintos sectores sobre asuntos de interés general, tales como: la atención en salud, el acceso a la educación, la reforma tributaria, e incluso la implementación integral del A.F., entre otros.

Este último suceso dio lugar a una importante expresión de diversos sectores y organismos internacionales en razón a que, pese a que las protestas se desarrollaron de forma pacífica, algunos excesos en el uso de la violencia, especialmente por parte de la Fuerza Pública, generaron serias consecuencias en el aumento de graves violaciones a los Derechos Humanos en varias ciudades del país. Por su parte, el Gobierno nacional intentó entablar conversaciones con el Comité Nacional del Paro sin lograr una solución negociada, y por ello los dirigentes de este optaron por acudir al legislativo mediante proyectos de ley que atiendan las demandas.

Por su parte, sectores afines al Acuerdo de paz aseguraron que la crisis que enfrenta el país se debe en parte a la falta de voluntad del gobierno para avanzar correctamente en la implementación del Acuerdo final (El Espectador, 2021). Al respecto, el expresidente del Gobierno español Felipe González alertó, en respaldo a la implementación del Acuerdo de Paz, que *“lo que más me preocupa es que ahora el discurso trata de mostrar que lo que está pasando hoy en Colombia es consecuencia de unos malos acuerdos de paz, no de una mala política en relación con los acuerdos de paz”* (RCN Radio, 2021).

Esta ST considera que es imprescindible que se acelere la implementación del acuerdo de paz de forma integral, especialmente, en los compromisos más rezagados para lograr los grandes retos de terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera.

1. Reforma Rural Integral

El compromiso central de este punto es la transformación estructural del campo, en busca de una mayor equidad y para promover el desarrollo de las regiones más alejadas, retrasadas y afectadas por el largo conflicto interno del país.

La Reforma Rural Integral –RRI– comprende un conjunto de medidas articuladas de corto, mediano y largo plazo que buscan promover el acceso y la formalización de las tierras rurales, aumentar la seguridad jurídica de la tenencia, contribuir a la resolución pacífica de los conflictos rurales, promover la productividad en el campo y cerrar brechas entre la población urbana y rural en materia de acceso a bienes y servicios, con prioridad en subregiones fuertemente golpeadas por el abandono y la violencia.

La tierra ha sido y continúa siendo una fuente de poder político y económico con enormes dificultades para su acceso y formalización. Estas dificultades han limitado el desarrollo del campo, la producción agrícola y también han alimentado muchas de las violencias y expresiones armadas en el país.

Por lo anterior, el primero y principal tema estratégico en este punto es el **acceso y uso adecuado de la tierra**, en el que se destacan tres logros: (i) conformación del Fondo de Tierras de distribución gratuita, (ii) definición de mecanismos de formalización y actuación por oferta, (iii) inicio del Catastro Multipropósito.

El segundo tema estratégico es el de los **Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial** –PDET–, en el que se destaca la aprobación e inicio de la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– con un importante proceso participativo.

El tercer tema estratégico son los **Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral** –PNRRI–, en el que se señala como logro parcial la expedición de 10 de los 16 planes previstos por el A.F.

En relación con los compromisos sobre *Acceso y uso de la tierra*, **la constitución del Fondo de Tierras** tiene como objetivo que los habitantes del campo que no tienen tierra o la tienen de forma insuficiente, puedan acceder a esta. Constituye un logro parcial, pues la distribución de tierras a través de este mecanismo todavía es muy baja. Hasta el 30 de junio de 2021, última cifra disponible, la ANT reporta el ingreso al Fondo de Tierras de 14.751 predios con un área de 1.385.066 hectáreas. Esto corresponde al 46,2% de los 3.000.000 de ha previstas en el A.F. para su distribución, de las cuales se ha entregado en 52 meses el 7,8%, esto es 4.521 ha por mes. A este ritmo, en los 12 años previstos de duración del Fondo solo se distribuirán el 21,7% de lo pactado. Adicionalmente, es muy bajo el porcentaje de

predios ingresados al Fondo que cuenta con la debida caracterización que determine si pueden o no ser objeto de adjudicación. A esto se agrega que otros instrumentos previstos por el A.F. para promover el acceso, como los subsidios y créditos para compra de tierras, presentan mínimos resultados. La ST recomienda aumentar el número de predios haciendo uso de todas las fuentes establecidas en el A.F., por ejemplo, a través de la compra directa y los subsidios y caracterizar los predios que actualmente hacen parte del Fondo para avanzar aceleradamente en su adjudicación con el fin mejorar el acceso y disminuir la concentración de las tierras rurales.

En cuanto al compromiso de **formalización de tierras**, se destaca el procedimiento de formalización por oferta a partir del Decreto Ley 902 de 2017, que potencialmente permite un mayor alcance en cobertura territorial. Sin embargo, no se ha adoptado el Plan Masivo de Formalización, no se ha creado la Jurisdicción Agraria y no hay avances en la constitución de Zonas de Reserva Campesina –ZRC–, todas, medidas que contribuyen a alcanzar mayor seguridad jurídica de las tierras rurales. El Decreto Ley estableció un procedimiento único administrativo para la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición sobre inmuebles rurales de naturaleza privada que no hayan sido objeto de despojo, estableció un procedimiento para implementar Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–, con prioridad en subregiones PDET, en aquellas en las que se desarrolla el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS– y en ZRC, y creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO– como instrumento de identificación y priorización de beneficiarios. Pero su aplicación es incipiente en todos los campos. Para la ST es necesario aprobar e iniciar de forma inmediata el Plan Nacional de Formalización, crear la Jurisdicción Agraria y avanzar en la elaboración de los POSPR en un mayor número de municipios y en la implementación del RESO para contribuir a la resolución pacífica de conflictos y a la seguridad jurídica de la tenencia.

En relación con el compromiso del **Catastro Multipropósito** –CM– se resalta su inicio y la actualización de 47 municipios entre 2017 y 2020 y la priorización de otros 143, de los cuales 74 son municipios de los PDET. Al momento, solamente en cuatro municipios PDET (Segovia, Guapi, La Jagua de Ibirico y Ovejas) han realizado el catastro y el área total representa el 5,4% del total. Así, aún se está lejos de las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación –PMI– y en el propio Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 –PND–. A juicio de la ST es necesario acelerar la implementación del CM, por lo menos en los 143 municipios priorizados (74 de ellos PDET) y buscar disminuir la alta dependencia de recursos de la banca multilateral y de la cooperación internacional.

La lentitud en el desarrollo del CM además de llevar a que no se cumpla la meta del Acuerdo, tampoco permitirá que se logre para 2022 tener 650 municipios con catastro actualizado, entre ellos los 170 municipios PDET. Adicionalmente, dado que la normatividad define que el catastro se desactualiza cada cinco años, se corre el riesgo de que en 2023, los municipios cuya actualización se realizó en 2017, estén de nuevo rezagados.

Los **PDET** son una de las principales medidas para el desarrollo del enfoque territorial del A.F. Por un lado, representan el inicio de un proceso de transformación estructural del campo, con prioridad en las regiones más urgidas de las medidas de la RRI, a través de procesos que conduzcan a cambios sociales, institucionales y productivos, al cierre de brechas sociales y territoriales, a mayores inversiones públicas concertadas con comunidades y organizaciones y a la promoción de una mejor participación de estas. Son una oportunidad para la reparación territorial y de grupos y personas víctimas del conflicto.

Los avances más relevantes son el proceso de construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– con una alta participación comunitaria y la elaboración de las Hojas de Ruta Única –HRU– como mecanismo que organiza la implementación y la estructuración y aprobación de proyectos, en todo caso con desbalance entre subregiones. No obstante, las comunidades perciben una disminución en la participación y el porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activa es bajo. Entre agosto de 2018 y febrero de 2019 se publicaron los 16 PATR que cuentan con un pequeño diagnóstico subregional, una visión territorial, objetivos e iniciativas (32.808 del nivel municipal y subregional) distribuidas en ocho pilares y un presupuesto indicativo. Por su parte, ya se han publicado cinco HRU: Catatumbo, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar, Putumayo y Montes de María (recientemente Chocó). La selección final de las iniciativas consideradas estratégicas muestra un desbalance entre pilares. El mayor número de iniciativas priorizado, para las cinco subregiones, es el de Reactivación económica y producción agropecuaria (30,85%) e Infraestructura y adecuación de tierras (15,81%), mientras que los pilares Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (1,53%) y Reconciliación, convivencia y construcción de paz (8,2%) y Salud Rural (5,98%), tienen un menor número de iniciativas. En esto, es relevante el problema que representan los retrasos en la implementación de las medidas de acceso a tierras y de los PNRRI, pues no ha permitido que las iniciativas tengan una correspondencia, se articulen y apalanquen con otras acciones de política pública.

Para la ST es indispensable fortalecer la participación comunitaria y las capacidades de la institucionalidad local en todas las fases de la implementación, y avanzar en la puesta en marcha de las iniciativas superando los desbalances entre pilares y entre subregiones. También se considera conveniente ampliar la cobertura geográfica de los PDET a otros municipios y subregiones que cumplen con los criterios establecidos por el A.F., priorizando zonas con continuidad geográfica con las que actualmente existen.

Finalmente, en relación con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral – **PNRRI**– son 16 instrumentos establecidos en el A.F. para disminuir y erradicar la pobreza rural. Su principal meta es la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50% en un periodo de 15 años. En todo caso, se debe garantizar el máximo de esfuerzos de cumplimiento en los primeros cinco años desde la firma del A.F., es decir hasta noviembre de 2021.

A julio de 2021 se habían adoptado diez, tres estaban en cierre técnico y tres en formulación. Si bien su adopción es un logro relevante, según el A.F (6.1.10) la normativa necesaria para la implementación de la RRI tenía un plazo de 12 meses y siguiendo los indicadores del Plan Marco de Implementación –PMI–, la obligación de su expedición era 2018, hecho que sólo se cumplió en tres casos. Ello ha dificultado una implementación integral y la correspondencia entre las distintas medidas de la RRI, en especial en las subregiones PDET. De ahí, que esta ST reitere la necesidad de concluir la formulación y adopción de los Planes que faltan e implementar todos de forma articulada a nivel nacional.

6

2. Participación Política y ampliación de la democracia

El punto 2 establece medidas y mecanismos para lograr la apertura democrática, con el propósito de desarrollar canales institucionales que prioricen el diálogo, la mediación y resolución de conflictos sociales, y romper el vínculo entre las armas y política, lo cual ha sido una constante en la historia del país. El A.F. estableció tres temas estratégicos: Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política (2.1); mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluyendo los de participación directa (2.2) y medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable (2.3).

En este 10° Informe, siguiendo una mirada retrospectiva y prospectiva de la implementación de los compromisos del Acuerdo, a nivel general se advierten pocos avances en este punto, como lo ha señalado la ST en sus informes previos. Las

instancias y mecanismos que el A.F. estableció para conseguir una apertura democrática han tenido serias limitaciones en su implementación y ejecución, lo cual se ha visto acompañado de la creación de espacios e instancias paralelas por parte del Gobierno Nacional, las cuales se han enfocado en los mismos temas con visiones diferentes a lo acordado y con poca participación de la sociedad civil. A lo anterior se añaden los efectos de la pandemia y el confinamiento que han limitado algunos de los espacios de participación que se habían logrado establecer, este es el caso de los Consejos de Paz en sus distintos niveles.

En términos de Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política se evidencian varios avances normativos cuya materialización no ha sido homogénea. En lo que respecta a las medidas de garantías de seguridad, a pesar de la formulación normativa del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–, se han presentado retrasos en su implementación y en su aplicación, algunas instancias del SISEP siguen sin materializarse y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– ha sido convocada en pocas ocasiones, lo cual es preocupante frente a la crisis de inseguridad que viene atravesando el país. Por otro lado, en cuanto a derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política, se registra como avance significativo la puesta en marcha del Estatuto de la Oposición, pues su funcionamiento a nivel nacional y local ha logrado dar un mayor dinamismo al sistema político, con miras a la apertura democrática para construir la paz.

En relación con el primer tema estratégico, los derechos y las garantías plenas para el ejercicio de la oposición, la ST destaca como principal logro la promulgación del Estatuto de la Oposición, pues a pesar de algunas dificultades ha aportado a la apertura del sistema político y a la participación política para la construcción de paz. No obstante, en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, la ST no identifica ningún logro significativo, pues si bien hay avances normativos, persisten retrasos importantes en la implementación del SISEP y de otras instancias llamadas a actuar de forma coordinada. El SISEP no ha contado con los apoyos suficientes y se han visto desplazados por la priorización del Plan de Acción Oportuna –PAO–, factor que, en vez de aportar a la articulación de esfuerzos entre programas creados por el Acuerdo y programas de Gobierno, ha coadyuvado a la dispersión de medidas. El estado de implementación en términos de garantías de seguridad resulta preocupante por la crisis de seguridad que vienen atravesando varias zonas del país, condición que genera preocupación de cara a las jornadas electorales de 2022, ya que los índices de violencia tienden a deteriorarse en dichos contextos. Es importante recalcar que la preocupación en términos de garantías de

seguridad no se limita al punto dos del Acuerdo, este es un asunto transversal que incide en la implementación en su integralidad.

Frente a las medidas para promover mecanismos democráticos de participación ciudadana pese a que no se ha implementado todo lo pertinente, sí se ha logrado brindar espacios de participación a las comunidades en diferentes niveles para discutir temas relacionados con la paz, reconciliación y convivencia. Esto ha permitido una mayor participación de la ciudadanía en asuntos públicos ya que gracias al A.F las jornadas de protesta han sido mucho más difíciles de estigmatizar asociándose con expresiones ligadas al conflicto armado, y no como una expresión de la apertura democrática.

Es así como se evidencian unos acumulados normativos y prácticos que buscan brindar mayores garantías a la protesta social que hasta el momento de cierre de este informe no se percibe que hayan aumentado porque no hubo una mejora de las capacidades de diálogo y se priorizó el control de disturbios. Su desarrollo ha respondido en gran parte a las grandes movilizaciones sociales de los últimos años entre los cuales se destacan el denominado *21N de 2019*; las protestas en septiembre de 2020 en contra del abuso policial por el caso de Javier Ordoñez y los hechos de movilización en el marco del Paro Nacional desde el 28 de abril de 2021.

Algunos de los desarrollos normativos y prácticos han involucrado diferentes instituciones y miembros de la sociedad civil, el Decreto 003 de 2021 es reflejo de ello, que busca priorizar el diálogo, descalificar la estigmatización hacia las causas y personas que participen de la protesta y verificar los cursos y equipos de la Policía Nacional por parte del Ministerio Público y la Defensoría. Sumado a esto, se han diseñado espacios para la interlocución entre la ciudadanía y las autoridades respecto a la atención de la protesta social, además de promover el diálogo social y la resolución de conflictos. Ejemplo de esto es la Mesa Nacional de Garantías para la Manifestación Pacífica y el Sistema Nacional de Gestión de Diálogo Social y Resolución de Conflictos.

Con relación al segundo tema estratégico, en lo concerniente al derecho a la protesta pacífica, se han dado grandes movilizaciones: el denominado *21N de 2019*, los hechos de septiembre de 2020 y el reciente Paro Nacional del 28 de abril. Estos eventos dieron cuenta de la falta de un marco normativo además de fallas sistemáticas por parte del Estado: estigmatización hacia las personas que participan, detención arbitraria y abuso de la fuerza a la hora de atenderlas. A partir de una sentencia de la Corte Suprema frente al tema, se dieron algunos desarrollos normativos que buscan aumentar las garantías para poder manifestarse, no obstante, aún no es claro cómo los espacios creados como la Mesa Nacional de

Garantías para la manifestación o el Sistema de Gestión de Diálogo Social y Resolución de Conflictos contribuyen de manera efectiva a lograr mayores garantías.

Finalmente, respecto a las medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local, los Consejos de Paz en sus diferentes niveles han buscado convertirse en un órgano asesor de sus respectivas autoridades en la promoción de estrategias para la resolución de conflictividades, acciones en Derechos Humanos, Paz Territorial y conformación de veedurías. Pese a esto, es importante advertir los riesgos en la continuación de estos espacios de participación desde el funcionamiento limitado que existe en algunos municipios: las dificultades presupuestales a mediano y largo plazo, el uso de un modelo común en los planes de acción sin entender las dinámicas propias presentes en cada uno de ellos y la ausencia de información sobre las labores que desarrollan y sus funciones, dan lugar a que se les asignen actividades para las cuales no están constituidos o no les sea asignado un rubro en el presupuesto municipal o departamental, según corresponda.

En el tercer tema estratégico, hay dos logros que destacar: 1. La aprobación y reglamentación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– y 2. La creación y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz.

9

El incumplimiento de las CTEP era uno de los mayores retrasos en este punto; la falta de voluntad política y los problemas legislativos en su aprobación están entre las principales causas de su demora. Al ser tan reciente su aprobación aún quedan vacíos en la reglamentación administrativa necesaria para que la elección de sus miembros sea posible con miras a las elecciones de 2022. Aún si se completan dichos vacíos existen otros desafíos tales como la deficiencia en puestos de votación y cédulas en varios de los territorios de las CTEP, que se necesitan resolver para lograr una participación en igualdad de condiciones con garantías electorales y de seguridad. Por lo tanto, resulta importante que se avance con prontitud por parte de las autoridades electorales para contar con la reglamentación administrativamente necesaria y puedan ser elegidas en los próximos comicios de 2022. En este mismo sentido, la aprobación del nuevo Código Electoral contribuye a la apertura democrática, ya que permite que haya mayores facilidades para acceder al voto. Empero, esta ST advierte sobre algunos aspectos del mismo que pueden afectar la autonomía, transparencia y veedurías en las autoridades electorales.

3. Fin del Conflicto

Este Punto tiene como objetivo dar el paso final que ponga fin al conflicto con las extintas FARC (3.1), sentar las bases para el proceso de reincorporación política, económica y social de los excombatientes a la vida civil (3.2), y garantizar las condiciones de seguridad para el proceso (3.4). Para este 10° informe, la ST realizó un balance en el cumplimiento de estos tres temas, al identificar la secuencia en su implementación, así como sus principales logros, riesgos y retos. En esta medida, a cinco años de la firma del A.F., la ST resalta que los tres puntos han alcanzado avances importantes en el cumplimiento de lo establecido, pero todos se enfrentan a riesgos para preservar lo alcanzado.

El principal logro en el marco del proceso de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de Armas (3.1), fue la terminación definitiva del conflicto armado con la exguerrilla de las FARC de acuerdo con lo establecido en el A.F., terminación que representó tanto una mejora en las condiciones de seguridad en las zonas con histórica presencia de esta exguerrilla, como una contribución al ahorro de vidas perdidas en el marco del conflicto. Así mismo, el cumplimiento de este cese bilateral y definitivo también representó un hito histórico para el país, pues fue la primera vez que tal proceso se realizaba de forma exitosa con esta exguerrilla, y, además, logró contar con un mecanismo de monitoreo y verificación. Un segundo logro a destacar pese a los múltiples retrasos y cambios en la secuencia inicialmente establecida fue el cumplimiento total del proceso de Dejación de Armas, que dejó como resultado la entrega de un total de 8.994 armas que estaban en manos de la guerrilla; este material fue inhabilitado, destruido y destinado a la construcción de tres monumentos para la paz. Finalmente, el tercer logro a destacar fue la construcción de las ZVTN y su posterior transformación en los ahora, AETCR, hecho que ayudó a avanzar en la consolidación del proceso de reincorporación. Ahora bien, aunque la adecuación de estos espacios se enfrentó a innumerables dificultades y críticas por parte de los excombatientes, sin su puesta en marcha, no habría sido posible el cumplimiento total de la fase de reincorporación temprana en materia económica y social.

En este orden de ideas, la mayoría de los compromisos de este tema del Fin del Conflicto (3.1) ya están cumplidos, sin embargo, todavía hay compromisos pendientes por culminar. Entre estos se encuentran: la construcción del último monumento para la paz en La Habana, Cuba, que no presenta mayores avances a la fecha de este informe; y la finalización en la entrega de bienes y activos reportados por las FARC para la reparación a las víctimas, compromiso que presenta algunos avances y reporta controversias entre las partes frente a la entrega y monetización de los bienes, y en cuanto al plazo para su cumplimiento. El [Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP– Esta versión: 23 de octubre de 2021](#)

principal reto en este tema es la falta de acuerdos entre las partes para avanzar en la entrega de bienes, dado que el proceso presenta atrasos ante las limitaciones jurídicas en materia de bienes inmuebles, y la falta de un patrimonio autónomo para su administración.

Frente al proceso de reincorporación en lo político, económico y social (3.2), la ST destaca el cumplimiento de la mayoría de los compromisos del A.F. en materia de reincorporación temprana. Este compromiso contempla la adopción de medidas de reincorporación política para la apertura democrática, así como la creación de una institucionalidad para la reincorporación (a nivel nacional y territorial), el dar garantías jurídicas para el tránsito a la legalidad, y la caracterización de la población excombatiente para la entrega de una serie de beneficios para una reincorporación social y económica sostenible. Dichos compromisos son: (i) la renta básica, que aún continúa entregándose a los excombatientes que están en la ruta de reincorporación económica y social; (ii) la asignación única de normalización; (iii) afiliación a seguridad social; y (iv) la adopción de una serie de programas sociales en materia de salud y educación.

En consecuencia de lo anterior, estos logros dan lugar a la fase de reincorporación en el mediano y largo plazo, que de acuerdo a lo señalado en el CONPES 3931 de 2018, que establece la “Política Nacional para la reincorporación social y económica de ex integrantes de las FARC-EP”, es la hoja de ruta para garantizar la sostenibilidad del proceso, ya que incluye una serie de compromisos en materia de acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos, a soluciones de vivienda, y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación. Al respecto, aunque la ST destaca los avances del Gobierno Nacional en el acceso a tierras para los excombatientes, mediante la adquisición de 1.552 hectáreas que representan 11 predios, la deficiencia de tierra sigue siendo uno de los principales retos para la sostenibilidad a mediano y largo plazo del proceso. Incluso, la puesta en marcha de la “estrategia de consolidación” de los 24 AETCR en donde habitan 2.626 excombatientes y sus familias, que incluye el acceso a vivienda en algunos espacios territoriales, es un logro por resaltar, sin embargo, este es un asunto que ha generado controversia entre las partes. Al respecto, las principales diferencias se centran frente al tipo de vivienda y los materiales de construcción, y el no encontrar puntos comunes para superarla y avanzar hacia la construcción y entrega de estas viviendas, representa un riesgo enorme para preservar los proyectos de vida creados a partir del tránsito a la vida civil de los excombatientes.

Finalmente, en materia de garantías de seguridad, la ST reconoce diferentes avances en la producción normativa, así como en la creación y entrada en

funcionamiento de la arquitectura institucional, y los compromisos establecidos para: (i) fortalecer la política e investigación criminal; (ii) brindar garantías para el partido Comunes; (iii) para los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias; y (iv) para proteger a las comunidades en los territorios.

El primer logro alcanzado fue la entrega de los Lineamientos de la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales, y el Plan Estratégico de Seguridad y Protección por parte del Gobierno a la JEP, en el marco del proceso de medidas cautelares que inició en 2020. Estos documentos representan compromisos fundamentales del A.F. para avanzar hacia la garantía de condiciones de seguridad necesarias para la implementación del A.F., además, son las hojas de ruta que guiarán el funcionamiento tanto de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, como de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, que respectivamente, servirán para la asignación de medidas de protección a excombatientes y miembros del Partido Comunes. El principal reto es que estos documentos puedan ser implementados por las instancias e instituciones con compromisos, y que los resultados efectivamente aporten al cumplimiento de los mandatos definidos en el A.F.; su no implementación representaría un riesgo para el funcionamiento integral del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

El segundo logro está en los avances en el esclarecimiento de casos de agresiones contra excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias, por parte de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación. Desde su entrada en funcionamiento hasta febrero de 2021, han sido esclarecidos el 49,17% de los homicidios de excombatientes, porcentaje que como lo ha señalado la ST en múltiples ocasiones, es superior al avance en otro tipo de homicidios en el país. Si bien su trabajo ha sido positivo en esta labor, persisten retos relacionados al poco avance y cumplimiento en el resto de funciones asignadas en el A.F., pues no lograr pasar del esclarecimiento a la judicialización y desmantelamiento de las organizaciones criminales, sería únicamente un cumplimiento parcial del compromiso establecido en el A.F., y no permitiría ni el esclarecimiento completo de los casos, ni alcanzar el objetivo de desmantelar estas organizaciones, que representan el principal obstáculo para la implementación del A.F.

Una de las organizaciones que constituyen la ST, CERAC ha registrado el asesinato de 291 excombatientes en proceso de reincorporación desde la firma del A.F (datos al 20 de septiembre de 2021), incluidas ocho mujeres. El 70% de los homicidios de excombatientes se han concentrado en las zonas PDET (204 de 291). Estas zonas tienen una alta concentración de presencia violenta entre grupos armados como el ELN, Clan del Golfo, Los Pelusos y grupos pos-FARC entre otros, que se disputan

el control de rentas criminales derivadas del narcotráfico, extorsión y la minería ilegal.

La situación de inseguridad para los excombatientes se ha materializado en los delitos de homicidios, amenazas, tentativas de homicidio y desapariciones forzadas, lo que representa un riesgo para el proceso de reincorporación en el corto, mediano y largo plazo. No garantizar la protección de los excombatientes impacta la implementación del A.F., y representa un riesgo para la consolidación del tránsito a la vida civil ante la posibilidad de que puedan desertar del proceso o prefieran regresar a la clandestinidad.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del Acuerdo Final –A.F.– sienta las bases para “construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas” (A.F., 2016, Punto 4, pág. 99) por lo cual promueve una visión que dé un tratamiento diferenciado a los fenómenos de producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas (A.F., 2016, Introducción, pág.8). Este punto está subdividido en cuatro temas: (i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; (ii) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; (iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; y (iv) Acción integral contra las minas antipersonal.

En cuanto al compromiso de los **Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo** con participación de las comunidades, los principales logros tras cinco años de implementación del A.F. se concentran en: (i) el cumplimiento del 98% del levantamiento de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias que suscribieron acuerdos individuales del PNIS; y (ii) en la generación de oportunidades laborales para recolectores y recolectoras quienes fueron empleados en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y mejoramiento ambiental, con garantías laborales de afiliación al Sistema General de Seguridad Social. Además, los recolectores iniciaron cursos de formación técnica a través del SENA para el desarrollo de nuevas competencias laborales y capacidades para el desempeño de nuevos oficios y; (iii) en los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata, proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria, y Asistencia técnica del PAI familiar.

Para preservar lo alcanzado hasta el momento en materia de sustitución, la ST resalta la importancia de superar los retrasos registrados en los compromisos del PAI comunitario que comenzaron con un rezago de tres años y a la fecha, no tienen

avances significativos. La ST también resalta que es importante culminar la totalidad de los compromisos del PAI familiar, acelerando la elaboración de los proyectos productivos y de autosostenimiento para evitar que cuando cesen los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata, las familias queden en situación de vulnerabilidad por la caída en sus ingresos y consideren la resiembra. Por otro lado, la ST identifica la necesidad de acelerar la implementación de los PISDA, los cuales se formularon tres años después de la firma del Acuerdo Final y solo han comenzado su implementación en ocho de 52 municipios que conforman el PNIS.

Por otro lado, persisten los riesgos de seguridad en los municipios PNIS, lo que, a criterio de esta ST, obstaculiza las labores de sustitución y verificación de los cultivos, pues pone en riesgo la vida de los involucrados con el PNIS, ya sean líderes que lo promuevan, técnicos de apoyo al programa o beneficiarios. Además, este aspecto que retrasa la verificación del levantamiento de los cultivos puede poner en situación de inseguridad económica y alimentaria a las familias inscritas, ya que algunos de los beneficios del PNIS a los que tienen derecho, son secuenciales y dependen de la verificación del levantamiento. Así mismo, otro retraso que esta ST identifica como un riesgo, ya que pone en inseguridad jurídica a quienes se han acogido al PNIS, es el del tratamiento penal diferenciado para cultivadores, que, a la fecha, no se ha establecido a pesar de los diversos esfuerzos legales que se han tramitado. Finalmente, también es prioritario para la ST que se transversalice el enfoque de género del PNIS, ya que el protocolo para hacerlo fue desarrollado hasta el 2021 (cuatro años después del comienzo del PNIS), por lo que el alcance a esta fecha será reducido.

Por otra parte, los principales logros y avances en los compromisos asociados a la **prevención del consumo de drogas ilícitas e intervención integral** de los consumidores, estuvieron relacionados con la revisión y ajuste participativo de la política pública (A.F. 4.2.1.3) con la puesta en marcha de la Política Nacional de Salud Mental (2018), orientada a prevenir y reducir el consumo de sustancias psicoactivas, y la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (2019). No obstante, la ST identificó que la expedición de estas políticas no son acciones suficientes para cumplir con lo estipulado en el A.F., debido a que estas no incluyen focalización etaria, por sexo, condición socioeconómica y ubicación geográfica, además, para su realización no fue creada la instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, entre otros, como lo establece el A.F.

En este orden de ideas, para preservar lo alcanzado hasta el momento, es prioritario para la ST que se avance en los siguientes compromisos rezagados: primero, prevenir la estigmatización de los consumidores y las consumidoras (A.F. 4.2.1.4), aprobando el documento de lineamientos para eliminar el estigma y la discriminación hacia personas que consumen sustancias psicoactivas, con enfoque de género y LGBTI, que tiene más de dos años de retraso en su formulación según el PMI; y segundo, fortalecer el seguimiento a las acciones territoriales que se realicen en el marco de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Por último, la ST ve como un riesgo para la sostenibilidad de los avances y para el completo desarrollo de la implementación de este subtema, que a la fecha no se conozcan avances respecto a la creación e implementación de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas. Dicho compromiso, debía ser cumplido en 2019 con la expedición del Acto administrativo de creación del Sistema, sin embargo, el Proyecto de Ley presentado en 2019 para este fin, fue archivado.

Frente a la **Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos**, a 5 años de la firma del A.F., la ST encontró que el principal logro para la Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos es la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal que espera promover la alternatividad penal, como la disminución del uso de la detención preventiva y establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido con sus condenas. También se adelantó la formulación de un proyecto para el fortalecimiento de la territorialización de la política criminal contra el crimen organizado.

La ST reconoce los avances en la estrategia para fortalecer las capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores químicos con la participación del sector privado y que incluso tuvo incidencia internacional. Además de diversos esfuerzos internacionales como la Estrategia Subregional para mejorar la interdicción del tráfico de drogas y precursores químicos, con el acompañamiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el financiamiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de esa organización.

Respecto a la **Acción Integral contra las minas antipersonal**, tras cinco años de la implementación del A.F. la ST reporta el logro en la descontaminación de este tipo de artefactos por cuenta de la cooperativa de excombatientes de las ex FARC-EP para el desminado humanitario 'Humanicemos DH' que entregó los primeros metros cuadrados intervenidos manualmente en el resguardo indígena El Cedrito, de la comunidad Embera Chamí. Sin embargo, la ST evidencia como principal

riesgo de implementación del A.F. el aumento en el número de víctimas, la posible expansión del uso de estos artefactos a nuevos territorios, y la persistencia de su instalación por parte de grupos armados.

5. SIVJNR

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJNR– está conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– y la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, así como por las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado y los Compromisos y Garantías en Derechos Humanos –DDHH–.

En este 10° informe la ST presenta un análisis retrospectivo y prospectivo de la implementación del Sistema, identificando sus principales logros y su relevancia, los mecanismos para preservarlos y los posibles riesgos y afectaciones a los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición en caso de detenerse el avance de estos logros o de posponer compromisos necesarios para la construcción de una paz estable y duradera. Es importante señalar que el SIVJNR continúa desarrollando su labor de manera sostenida a pesar de varios elementos de contexto como las restricciones sanitarias por la pandemia, las constantes violaciones a los DDHH en diversos territorios del país y los ataques permanentes al desarrollo e integridad de sus actividades por parte de los detractores del proceso de paz.

La implementación del SIVJNR se convierte en la oportunidad más robusta que ha tenido Colombia hasta el momento para avanzar en la realización de los derechos de las víctimas en el marco de un proceso de paz y la reincorporación a la vida civil de los miembros de la antigua guerrilla de las FARC, trascendiendo la mera dejación de armas (la paz negativa), avanzando hacia formas más democráticas en diversos ámbitos de la vida nacional (la paz positiva). En este sentido, la ST destaca como un logro central, el equilibrio obtenido mediante la creación de este modelo de justicia transicional entre los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los responsables. Logro que requiere ser preservado manteniendo la estructura normativa e institucional de las tres nuevas entidades, la destinación de los recursos adecuados para su funcionamiento y el establecimiento de procesos armónicos de trabajo entre las entidades del Sistema y las demás entidades del Estado, con pleno reconocimiento de su autonomía e independencia.

Un tema estratégico es **el derecho a la verdad** sobre lo acaecido en el conflicto armado, lo cual es crucial para las víctimas, al conocer los factores de fondo que

causaron los hechos victimizantes, así como la aceptación de responsabilidades de quienes están comprometidos con ellos, coadyuvando así al avance de procesos de convivencia y reconciliación. Para el Estado y la sociedad, entender lo que posibilitó y alentó los altos grados de violencia, es un paso indispensable para comenzar a realizar los cambios estructurales y contextuales necesarios para evitar la repetición de los hechos violentos.

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

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

Un asunto de la mayor importancia es evitar la instrumentalización de los resultados del informe en el contexto electoral o para alimentar el clima de violencia a la conveniencia de los diversos actores inmersos en ella.

El segundo tema estratégico es **el derecho a conocer el paradero de las personas dadas por desaparecidas** en el marco del conflicto, ya sea por

desaparición forzada, por secuestro de personas y de las que no se tuvo más conocimiento, también los combatientes regulares e irregulares a los que se les perdió el rastro (miembros de grupos que desaparecieron en medio de las hostilidades y personas menores de edad a quienes, tras unirse a grupos ilegales armados (reclutamiento ilícito), lo cual permite una visión más comprehensiva del fenómeno, de la profundidad y complejidad del daño causado.

A juicio de la ST el logro principal es la elaboración del Plan Nacional de Búsqueda y la puesta en marcha de varios Planes Regionales de Búsqueda por parte de la UBPD. El primero, se convierte en el documento más desarrollado hasta el momento para avanzar en la búsqueda de personas desaparecidas en el país y, los segundos, comienzan a concretar los procesos de búsqueda en los territorios. No obstante, la ST recomienda la pronta operativización del PNB que permita la identificación de actividades, cronogramas, responsables y recursos, la ampliación del número y el alcance de nuevos planes regionales de búsqueda, el fortalecimiento de la estrategia de participación de los buscadores y familiares y el seguimiento a la efectividad de los Pactos regionales para la búsqueda. No menos importante es implementar una estrategia para la protección de lugares donde se presume hay cuerpos de personas desaparecidas, para que se evite su deterioro, desaparición o la alteración de lugares y terrenos para la búsqueda a nivel nacional y regional.

El derecho a la justicia es el tercer tema estratégico, el cual se asignó a la JEP con la misión de dar cuenta del derecho a la justicia de las víctimas y el deber del Estado de juzgar y sancionar a los responsables de graves crímenes.

En esta materia la ST destaca especialmente dos logros. i) la **estructuración de un modelo restaurativo de justicia transicional**, que busca el equilibrio entre la realización de los derechos de las víctimas, la seguridad jurídica y la participación política de los responsables en el marco de un sistema integral que atienda los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación, y contribuya a crear las condiciones para la convivencia y la reconciliación acorde con el espíritu del A.F. Todo ello basado en la utilización de criterios de priorización, una metodología de patrones de macro criminalidad y la sanción de los máximos responsables, que le ha permitido a la JEP comenzar a emitir decisiones de fondo. ii) la expedición de **medidas cautelares** como un mecanismo idóneo, ágil y efectivo para salvaguardar los derechos de las víctimas en el marco del mandato de la jurisdicción.

Esta metodología está permitiendo evidenciar los vasos comunicantes entre los macro casos, aún en situaciones producidas en épocas y territorios muy distantes,

lo cual amplía el conocimiento que se tiene del conflicto armado y aporta a una mayor verdad de lo sucedido en estas décadas violentas.

La ST considera que es necesario presentar avances en decisiones de fondo sobre los macro casos, especialmente, mediante sentencias restaurativas, trabajar en la apertura de nuevos macro casos, mantener y fortalecer los mecanismos de participación de las víctimas en todos los momentos del proceso judicial, la expedición de resoluciones de conclusión y la imposición de sanciones propias, y la terminación de los casos de exmiembros de FARC que continúan privados de la libertad, entre otros aspectos. No menos importante es evitar cualquier alteración a los cimientos estructurales de este modelo de justicia restaurativa, pues iría en detrimento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral y debilitaría de forma sensible el proceso de reincorporación y seguridad jurídica de los exmiembros de FARC, los militares y los terceros civiles voluntarios comparecientes ante la JEP.

Frente al **derecho a la reparación integral**, hay que señalar que es un deber del Estado y un derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al DIH y las violaciones a los Derechos Humanos en el marco de un conflicto armado. La Ley 1448 de 2011 permitió que el Estado colombiano reconociera la existencia del conflicto armado y visibilizó y dignificó a las víctimas que en ese momento no superaban los 3 millones, y que hoy ya hay un reconocimiento cercano a los 9 millones de víctimas. La ST señala la reciente ampliación en 10 años del marco normativo de ésta y la reconoce como una oportunidad significativa para superar las dificultades en torno a la ejecución de la política pública y la posibilidad de garantizar su cobertura a nivel nacional. Sin embargo, advierte que solo adelantando un proceso participativo de adecuación a lo establecido en el A.F. y con una proyección presupuestal que responda a las necesidades de la política en los próximos 10 años, es posible asegurar que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación.

Para la materialización de este logro la ST recomienda la articulación entre el SNARIV, el SIVJRNR y entidades nacionales y territoriales y el cumplimiento de las metas establecidas en los demás componentes de la política pública, entre estos: la reparación colectiva, la rehabilitación psicosocial, los retornos y reubicaciones, las medidas de restitución de tierra y la entrega de bienes de FARC. Ignorar estos elementos, no solo desconocería los acuerdos pactados en el A.F., sino que además disminuiría la posibilidad de reparar a las víctimas integralmente y ampliaría las posibilidades de nuevas victimizaciones. La ST considera que es necesario reconocer la transversalidad de la reparación como una forma no sólo de reparar

afectaciones producidas por el conflicto, sino como una forma de crear condiciones para el goce efectivo de los derechos de toda la ciudadanía. Igualmente, dado que aún se encuentran pendientes numerosos compromisos y un volumen ingente de personas por reparar, en especial en restitución de tierras y en reparación colectiva, la reforma a la Ley se hace necesaria para cumplir con estos objetivos y atender a lo establecido en el A.F.

Finalmente, en relación con los **compromisos de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos**, la ST destaca la creación de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz, con lo cual se amplía la oportunidad para que la sociedad civil plantee recomendaciones relevantes sobre derechos humanos y paz. Mediante la participación de los diferentes sectores sociales que hacen parte de la comisión, y la consideración de las recomendaciones que surjan de su trabajo, es posible mantener en el tiempo los avances alcanzados. Por otro lado, la ST reconoce los esfuerzos para la construcción del PNADDHH, pero advierte que la falta de concreción y puesta en marcha del Plan debilita aún más la respuesta del Estado en esta materia y limita las garantías de no repetición en el país. La creación y puesta en marcha de una política pública robusta e integral de DDHH generará las garantías de no repetición indispensables en este momento en el país.

6. Implementación, verificación y refrendación

Este Punto estipula las medidas necesarias para contribuir a la implementación del A.F., incluyendo los mecanismos de seguimiento, impulso y verificación. Uno de los avances más importantes en la implementación de este punto fue la instalación en 2016 de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación —**CSIVI**—, mecanismo encargado de resolver diferencias entre las partes, realizar el seguimiento a los componentes del A.F., verificar su cumplimiento, e impulsar su implementación. Desde su puesta en marcha, esta instancia ha generado controversias entre las partes que la componen por el cumplimiento limitado de sus funciones y su desempeño en el proceso de seguimiento, impulso y verificación de la implementación; dado que la CSIVI ha mostrado ser un mecanismo útil, las falencias en su desempeño impactan negativamente el alcance y potencial que tiene en la implementación y representan un riesgo para su continuidad.

Con respecto al Plan Marco de Implementación —**PMI**—, la ST resalta que su aprobación representó un logro para la materialización de las políticas públicas que permiten la implementación del A.F., pues de los 507 indicadores previstos para el cumplimiento de los seis puntos, 61 indicadores ya se encuentran finalizados y 455 se mantienen vigentes. Así mismo, de los 76 compromisos que deben estar cumplidos para el cuatrienio 2019-2022, el Gobierno de Iván Duque ya cumplió 9 y

Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CERAC–CINEP– Esta versión: 23 de octubre de 2021

el resto ya están en planeación para su finalización. Pese a estos avances, la ST reitera que la aprobación de su versión final no resolvió algunas preocupaciones de los diferentes sectores de la sociedad y aunque el A.F. establece que este documento será revisado anualmente por la CSIVI para realizar ajustes, este documento no ha sido revisado desde su aprobación lo que representa un riesgo para el cumplimiento integral de lo acordado.

En cuanto al Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia, la ST reconoce la creación y puesta en marcha del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto —**SIPO**— así como el avance en el desarrollo de módulos específicos para facilitar el seguimiento a la implementación. Pese a esto, persisten dificultades que limitan el seguimiento completo a la implementación del A.F. así como en la transparencia del proceso, por ejemplo, destaca el hecho de que no haya disponibilidad del 100% de las fichas técnicas cargadas.

Frente a los **Mecanismos Internacionales de Verificación**, no se han presentado muchos logros o cambios significativos en el estado de la implementación, y a lo largo de los cinco años, estos han operado en los términos establecidos casi en su totalidad, como lo han hecho la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH- y la Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas, que han cumplido con las labores establecidas. Además, uno de los principales logros en este aspecto es que la Misión de Verificación de la ONU extendió su mandato hasta el 31 de octubre del 2021. La ST considera que es necesario fortalecer los distintos Mecanismos Internacionales de Verificación para impulsar y robustecer la confianza de la comunidad internacional y de las comunidades locales con respecto a la implementación del A.F.

En cuanto al **Componente de Acompañamiento Internacional**, desde el inicio de la implementación del A.F. este componente presentó pocos avances y varios retrasos según el cronograma. En el 2017 se hizo la entrega del protocolo para el funcionamiento de este componente, la CSIVI instaló las 11 mesas de trabajo y hasta el 2018 se presentó la Hoja de Ruta que especificaba los lineamientos del componente, sin embargo, después de eso no hubo cambios significativos. Cinco años después, El CEDIPO (2021) señaló que este componente no ha sido activado y el SIPO no presenta ningún avance en el indicador que se encarga de revisar este subtema del A.F. Además, la CPEC afirma que estas mesas no se volvieron a convocar debido a que la relación entre acompañantes e interlocutores se ha dado de manera directa; por ende, este subtema no ha presentado logros significativos, lo que implica un riesgo, ya que no se está implementando lo pactado en el punto 6.4 del A.F.

Por otra parte, con respecto a las **Herramientas de Difusión y Comunicación**, este subtema ha presentado un avance significativo dentro de los tiempos establecidos y con correspondencia total a lo estipulado. En cuanto a los logros, se han inaugurado 11 de las 20 Emisoras de Paz que se deben poner en funcionamiento hasta el 2026, además, la emisora de Mesetas, Meta, ya fue aprobada para ser inaugurada. Por otro lado, en febrero del 2021, la RTVC presentó la cartilla “Ondas de paz: radio para todas las voces de las regiones”, con la cual se construyó una guía para crear contenido y narrar historias por medio de la radio, con la que se capacitaron 80 personas en Fonseca (Guajira), San Jacinto, (Bolívar), Ituango (Antioquia), Chaparral (Tolima) y Convención (Norte de Santander). Por otro lado, el compromiso con respecto al espacio de televisión institucional se cumplió en su totalidad, ya que el programa *Mimbres* se transmitió ininterrumpidamente durante los dos años establecidos en el A.F. Por último, las estrategias de difusión con nuevas herramientas a través de las redes sociales sobre la implementación del A.F., cumplieron con las metas establecidas en 2019 y 2020.

Con respecto a las **Prioridades para la Implementación Normativa**, estas se mantienen en un incumplimiento en la implementación, y a la fecha de este informe, 10 de las 24 prioridades establecidas en el A.F. todavía presentan trámites pendientes o que inclusive no han iniciado ningún tipo de trámite. Esto representa un riesgo para la implementación de otros puntos del A.F., ya que esas prioridades son la base jurídica para poner en marcha otros asuntos pactados. A la fecha, la Reforma Rural Integral es el punto del A.F. que presenta mayor retraso con respecto a las normas que necesita para funcionar. Sin embargo, la ST destaca un logro en este subtema, pues el 25 de agosto del 2021, el Congreso finalmente promulgó el Acto Legislativo “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”. La ST reitera la importancia de que el Gobierno Nacional establezca una agenda legislativa que incluya la implementación normativa que sigue pendiente.

Sobre el compromiso de **financiación**, se evidencia que si bien los recursos han tenido un crecimiento anual promedio de 5% desde la firma del A.F, en ningún año se ha cumplido con lo proyectado en el MFMP y a este ritmo de ejecución, la implementación tomaría un total de 26 años, es decir, 11 años más de lo previsto.

En este orden de ideas, la ST resalta como principales logros de esta sección que: (i) el PGN ha cumplido y superado la meta de financiamiento del MFMP, siendo así, la principal fuente de financiación del A.F. tal y como lo establece el PMI, además, es posible hacer seguimiento de estos recursos a través del Trazador Presupuestal para la Paz. Para preservar estos logros, la ST resalta la importancia de presentar

públicamente el anexo del Trazador en la Ley aprobada del presupuesto, incluir un marcador de paz en el SIIF Nación, y hacer más preciso el seguimiento a los recursos; y ii), El mecanismo de Obras por impuestos ha dinamizado la participación de los privados en la implementación, contribuyendo a focalizar las obras para los PDET y las ZOMAC. Para preservar los logros alcanzados en este mecanismo, la Contraloría (2021) recalca la importancia del seguimiento físico y financiero de las obras ejecutadas para disminuir el riesgo de pérdida de estos recursos públicos; iii) La cooperación internacional ha tenido una participación mayor a la proyectada en el PMI, no obstante, los recursos financiados por esta fuente han disminuido en los últimos años, por lo que la ST ve importante para preservar el logro, dinamizar nuevamente la participación de la cooperación.

Respecto al último punto, los principales riesgos de financiación encontrados fueron: (i) desfinanciación de la implementación por la falta de las reformas y los lineamientos para habilitar los recursos provenientes del SGP y las entidades territoriales; (ii) poca claridad acerca de cómo algunos de los proyectos financiados reportados en el Trazador de Paz, contribuyen a la implementación del A.F. La ST resalta que varios proyectos responden a la oferta usual de inversión social del gobierno y no se hace explícito de qué manera son consistentes con el A.F. y (iii) Atomización de recursos, falta de pertinencia con el A.F. y debilidad en la focalización de los recursos financiados por medio del OCAD Paz (CGR, 2021), para lo cual la Contraloría menciona que es prioritario hacer una revisión de los criterios de focalización y de la pertinencia de los proyectos que se financian por medio de este órgano.

7. Análisis de la implementación en las tres subregiones PDET

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

1. Reforma Rural Integral –RRI–

En este Décimo Informe la Secretaría Técnica continúa la verificación de la implementación, con un análisis retrospectivo y prospectivo, de los compromisos en las tres subregiones priorizadas: Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio. Al igual que el informe general, los logros en la implementación, así como su relevancia, las medidas necesarias y los riesgos para la sostenibilidad de lo acordado, también serán presentados en este informe territorial.

La ST definió dos temas estratégicos para el desarrollo de la RRI en los tres territorios: i) el acceso y la formalización de tierra y ii) los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. Para ello, se presentan los avances en la conformación del Fondo de Tierras, la puesta en marcha de los mecanismos de formalización previstos por el A.F. y los logros en los PDET.

El informe analiza como en Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio el acceso a la tierra se ha caracterizado por un bajo número de predios ingresados al Fondo de Tierras y una baja implementación de procesos de mayor alcance para su formalización. Esto ha permitido que la transformación integral y articulada a mediano plazo de los territorios rurales, no haya despegado y siga en riesgo en las distintas subregiones. Para la estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural, establecida en el Decreto Ley 902 de 2017, se requiere una actuación institucional por oferta, que tampoco presenta mayores avances: Catatumbo y Pacífico Medio aún no están priorizados para el desarrollo de estos planes. Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Valencia -municipios del Sur de Córdoba- ya han finalizado su formulación, lo cual es una buena base para avanzar en los procesos de formalización, sin que a la fecha se informe de ningún predio privado formalizado en la subregión.

En el seguimiento al acceso a tierras este informe también aborda, la actualización del Catastro Multipropósito, sin encontrar avances en la actualización en ninguno de los municipios de la subregión y solamente Sardinata se encuentra entre los 143 municipios priorizados con financiación de USAID e inicio programado para 2022.

Otro aspecto que se examina es la vinculación de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– con acciones de gestión y estructuración de proyectos en las subregiones priorizadas. El Catatumbo es la única subregión que tiene un proyecto de inversión relevante de 110 iniciativas del pilar de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo en los PATR en este territorio (33 con ruta de implementación definida). Resulta necesario, de esta manera, avanzar en el desarrollo de las iniciativas PDET de este pilar, especialmente, aquellas que la HRU definió como detonantes o dinamizadoras, pues es una acción fundamental en el corto plazo, si se quiere buscar el despegue del desarrollo productivo rural.

El segundo tema estratégico para la RRI en los tres territorios es el de los PDET. En este informe, Catatumbo sigue presentando el mayor desarrollo de obras y proyectos a través de los mecanismos principales de financiación, 137 en total.

Pacífico Medio, no registra obras PDET, ni Obras por impuestos y ningún proyecto financiado por OCAD Paz. La particularidad del desarrollo de este PDET es el grupo

representativo de organizaciones y pueblos étnicos que deben participar, lo cual implica una serie de retos alrededor de la implementación: la garantía reforzada para la participación y la aplicación de las salvaguardas étnicas. En este sentido, la ST destaca que el avance en la consolidación del MEC es crucial y que este, junto con los grupos motor, han de participar activamente del proceso de construcción de la HRU y de las demás acciones de priorización y estructuración de proyectos para esta subregión.

Como ya se ha mencionado en otros informes, para la ST, la publicación de la HRU del Catatumbo y Sur de Córdoba es un avance relevante porque constituye un instrumento guía para la implementación de las iniciativas, pese a que la participación social ha sido más limitada que en el proceso de planificación del PATR. Su construcción participativa le otorga legitimidad y, la suma de las iniciativas es una guía relevante para el diseño e implementación de políticas públicas para las áreas rurales, con las particularidades propias de cada territorio.

Con el ánimo de preservar este logro es necesario que el PATR se siga viendo reflejado en los planes de desarrollo del nivel territorial en los siguientes ejercicios de planeación, así como continuar de forma decidida en el fortalecimiento de la institucionalidad local más allá de la gerencia y estructuración de proyectos, promoviendo mayores capacidades para responder a las demandas sociales y para el desarrollo de los enfoques étnico, reparador y de género del A.F. De la misma forma, es indispensable recuperar la alta participación del proceso de planificación para todo el proceso de implementación PDET. En esto, la oportunidad de revisión y actualización de los PATR, a los cinco años de su firma y de acuerdo con los términos del Cap. 1, art. 5, del Decreto Ley 893 de 2017, es un escenario central para promover dicha participación.

2. Participación Política

En este décimo informe territorial la ST presenta el análisis del estado de dos temas estratégicos: i) las garantías de seguridad para el ejercicio de la política en el territorio junto con la persistencia de la violencia que pone en riesgo la implementación del A.F y la construcción de la paz territorial. ii) los mecanismos democráticos de participación ciudadana, en especial, las garantías para la reconciliación, convivencia y tolerancia y la no estigmatización en los territorios, a través de la creación y puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Paz Convivencia y Reconciliación –CTPRC– y de la recientemente aprobadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP–

En lo correspondiente a las condiciones de inseguridad y, en concordancia con el informe general, continúan presentándose riesgos en las garantías para el ejercicio de la participación política, lo cual causa grandes preocupaciones a la ST respecto a la implementación y de cara al escenario electoral del próximo año.

Este informe territorial presenta los riesgos y el complejo escenario para las garantías de seguridad en las tres subregiones PDET, lo cual, entre otros aspectos, está relacionado con los escasos resultados de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, la dispersión en su implementación, el limitado funcionamiento del SISEP, así como la persistencia de una concepción principalmente militarista de la seguridad que no se corresponde con el enfoque de seguridad humana establecido en el A.F.

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

Con respecto a los compromisos para promover una mayor participación (2.2.4), el informe destaca como logro, la puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Paz a nivel territorial. Todos los municipios PDET del Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio cuentan con Acuerdos municipales que crean los CTPRC. Sin embargo, a pesar de estar conformados, las sesiones de trabajo se han visto afectadas por las condiciones de seguridad. Entre 2020 y lo corrido de 2021, se han presentado en estas subregiones por lo menos 22 casos de homicidio de personas líderes (Indepaz, 2021). A su vez, la persistencia de la violencia en estas subregiones ha propiciado amenazas, confinamiento y desplazamiento forzado, lo cual afecta la capacidad de participación de los pobladores (ST, 2021).

Resulta de gran relevancia preservar, para la sostenibilidad de lo acordado, el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz por parte del Consejo Nacional de Paz y la Oficina del Alto Comisionado para Paz, pues ha resultado fundamental para generar una mayor coordinación y comunicación entre los niveles territoriales -también nacional- y subsanar algunas fallas propias de estos territorios. Para ello, se ha diseñado un diagnóstico de los Consejos Territoriales complementado con un plan de formación a los delegados mediante diplomados y seminarios regionales virtuales y presenciales. En el Pacífico Medio se destaca que se haya cumplido el rol de asesoramiento al apoyar al Comité de Paz del Distrito con la visita de la

Comisión de Paz, en febrero de 2021, para discutir la situación de seguridad que tiene el municipio.

3. Fin del conflicto

Para este 10° informe, la ST realizó un ejercicio de análisis sobre el proceso de reincorporación político, económico y social, y las garantías de seguridad para los excombatientes que residen en las tres zonas PDET priorizadas.

En materia de reincorporación política, se analizan los alcances de la participación política del partido Comunes en las tres regiones, en donde destaca la elección del Alcalde de Guapi (Cauca) gracias a un movimiento social comunitario y a la coalición realizada con este partido, lo que representó la destinación de un rubro presupuestal en el Plan de Desarrollo Municipal para impulsar el proceso de reincorporación. En las zonas de El Catatumbo y el Sur de Córdoba, la creación de Mesas Departamentales y Municipales para el impulso del proceso en cada una de las regiones representa un avance importante para la implementación territorial de la política pública y el acceso a servicios para los excombatientes en lo económico y social.

Frente al proceso de reincorporación económico y social, la ST destaca la voluntad de los excombatientes en continuar en el proceso, a pesar de las carencias y limitaciones que manifiestan a nivel territorial. Al respecto, el Catatumbo es la única zona PDET que cuenta con un AETCR en Caño Indio, donde viven 70 excombatientes con sus familias, quienes implementan dos proyectos productivos colectivos; no obstante, ha de tenerse en cuenta que hay otras 6 NAR ubicadas en diferentes municipios como El Tarra y San Calixto, donde ha sido posible la creación de asociaciones de economía solidaria. En el Pacífico Nariñense y Sur de Córdoba, si bien la reincorporación ha sido de carácter individual, los excombatientes se han asociado para la puesta en marcha de proyectos productivos, algunos con acompañamiento de la ARN y otros autogestionados.

Finalmente, respecto a las garantías de seguridad, la ST reitera que el deterioro de las condiciones de seguridad territoriales en Pacífico Medio y en El Catatumbo, continúan siendo una preocupación fundamental para la consolidación del proceso de reincorporación de los excombatientes que residen en estas zonas PDET. En ambos territorios ya se han materializado diferentes casos de agresiones que han impactado el desarrollo y avance de iniciativas productivas, el trabajo conjunto con la institucionalidad, y han generado la ruptura de procesos colectivos y, por tanto, el abandono de proyectos de vida. La ST resalta como un logro que pese a la difícil situación de seguridad, los excombatientes se mantengan activos dentro del

proceso de reincorporación, sin embargo, no lograr desescalar la violencia asociada al conflicto en estas zonas, representa un riesgo crítico a mediano plazo, que puede desestabilizar completamente el proceso; en consecuencia, la puesta en marcha de espacios de seguimiento y el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo a excombatientes en El Catatumbo, representan buenas prácticas que podrían ser replicadas en el Pacífico Medio. Contraria a esta situación, el riesgo de seguridad para los excombatientes en el PDET Sur de Córdoba ha variado, pues cuando existía el ETCR en Cantagallo, Tierra Alta, este riesgo era alto, y justamente el deterioro de la seguridad, fue una de las razones principales por las cuales se cerró definitivamente este espacio; ahora, aunque el riesgo ha disminuido por la dinámica individual de la reincorporación, aún está activo.

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

4. Solución al problema de drogas ilícitas

Para este informe de verificación, la ST realizó un ejercicio de balance sobre la implementación del A.F. de la solución al problema de drogas ilícitas en la región de Pacífico Medio, Catatumbo y Sur de Córdoba y se encontró que:

En la región de Pacífico Medio no se firmaron acuerdos individuales de sustitución en el marco del PNIS y la ST no conoce si fueron firmados acuerdos colectivos en el marco de este programa. Respecto a este tema, la ST también resalta que encontró una ausencia en de la oferta de los nuevos programas de sustitución para la región. Por ejemplo, la estrategia “Hecho a la Medida” está contemplada para implementarse únicamente en el municipio de Timbiquí, no obstante, la ST encontró un panorama favorable en el que funcionarios, líderes y religiosos, manifestaron que la gente está dispuesta a erradicar si hay proyectos para reemplazar los cultivos de coca (Funcionario 4 PM, 2021).

Por otra parte, los principales riesgos encontrados para implementar programas de sustitución en la región son (i) la falta de inversión y, en los casos donde se logra acceder a procesos de financiación, (ii) la lentitud en la aprobación de los recursos y en la revisión por parte del DNP; sobre esto se menciona que en la región se han presentado 18 proyectos para ser financiados por medio del OCAD PAZ (incluso uno que fue presentado como parte de la estrategia Hecho a la Medida), pero a la

fecha de corte del informe, ninguno había sido aprobado. Por lo cual, la ST identifica que es necesario: (i) aumentar la inversión en la subregión; (ii) facilitar los procesos para acceder a los mecanismos de financiación y (iii) agilizar la revisión de las iniciativas presentadas.

Otro riesgo de suma relevancia para la implementación de los programas de sustitución es la presencia de grupos armados en la región y las disputas que han surgido entre ellos, producto de la reconfiguración del conflicto en la subregión. Además la ST advierte que hay una capacidad de acción de la Policía significativamente limitada en los tres municipios debido a la falta de infraestructura y herramientas para desarrollar sus labores, como por ejemplo: (i) en ninguno de los tres municipios la policía cuenta con lanchas para transportarse entre los municipios o por las zonas rurales que requieren acceso por agua, ni siquiera la policía o el ejército que se encuentra en la Isla Gorgona; (ii) la policía tampoco tiene disponibilidad de recursos de transporte para dar pronta atención a los llamados que ocurren en el casco urbano, situación que se agrava en zona rural donde no hay presencia de esta entidad por falta de recursos físicos para movilizarse (Funcionario 2 PM, 2021).

En la región del Catatumbo, la ST evidenció que solo se firmaron acuerdos de sustitución en los municipios de Tibú y Sardinata, aún cuando todos los municipios de esta subregión presentaron afectación por cultivos ilícitos de 2019 a 2020 (Observatorio de Drogas de Colombia, 2021) y, después de la firma del Acuerdo de Paz, se evidenció un incremento sostenido del área sembrada en el Catatumbo. Además, hay una baja ejecución de los componentes del PAI familiar en esta subregión, aproximadamente el 22% de las familias inscritas en el PNIS han sido beneficiadas con asistencia alimentaria inmediata, proyectos de seguridad alimentaria o asistencia técnica para proyectos productivos.

La ST resalta como un logro, para el cumplimiento del compromiso de acuerdos voluntarios de sustitución de cultivos (A.F. 4.1), que en la mesa de diálogo del paro nacional creada en Norte de Santander, el gobernador expresara su voluntad para crear un modelo propio de sustitución de cultivos para la región (Líder 1 C, 2021). Además, para preparar esta iniciativa se acordó con varios actores: (i) hacer un balance del PNIS en un documento diagnóstico de la mano con las comunidades para ver en qué va esa estrategia en Tibú y Sardinata y con el cual se busca convocar al consejo estratégico del PNIS, así como activar las diferentes instancias y protocolos del A.F para (ii) aportar legitimidad y confianza a los nuevos procesos de sustitución; ejemplo de lo anterior es que la gobernación de Norte de Santander

se comprometió a financiar una asamblea con 2.000 coccaleros de la región para que ellos contribuyan en las decisiones del proceso de sustitución (Lider 1 C, 2021).

Por otra parte, la ST identifica como principal riesgo para la implementación de este punto que la subregión del Catatumbo está caracterizada por una dinámica de conflicto en donde grupos al margen de la ley se disputan el control y dominio de la zona por las economías ilícitas y las rutas de narcotráfico (Procuraduría, 2021). Situación que se ve agudizada por la situación de la frontera con Venezuela que aumenta problemática social y representa más recursos humanos para actividades ilegales (Procuraduría, 2021) tales como la mayor mano de obra para los cultivos ilícitos, las actividades asociadas al narcotráfico y la explotación sexual (FIP, 2020). La ST resalta que en medio de las difíciles condiciones de seguridad han surgido estrategias como “la Mesa Humanitaria de Construcción de Paz del Catatumbo”, a partir de la cual surgió el “DIH Catatumbero” con lo que se buscó llegar a acuerdos de mínimos vitales con los grupos armados de la región (Líder 1 C, 2021).

5. Acuerdo para las Víctimas del conflicto

La ST presenta con este informe territorial, a través del derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral de las víctimas individuales y colectivas, la relevancia de los logros alcanzados en la implementación del Punto 5 a casi un lustro de la firma del A.F. Para ello, en este informe se hace un análisis retrospectivo y prospectivo sobre las medidas y las estrategias para resarcir a las víctimas y brindar las condiciones necesarias para evitar la repetición del conflicto en las subregiones PDET del Sur de Córdoba, Catatumbo y Pacífico Medio, donde es posible observar la concreción de estos avances, los obstáculos y el grado de satisfacción de las víctimas en el resarcimiento de sus derechos y el restablecimiento de sus condiciones territoriales de vida.

Las entidades del SIVJRNR tienen la obligación de poner al servicio de los territorios la implementación de sus mandatos, y hacer posible que las víctimas tengan las condiciones para participar efectivamente en los procesos y beneficiarse de sus resultados. Por ello, este informe identifica el trabajo que realizado en las tres subregiones priorizadas, la CEV, la UBPD y la JEP en relación con los siguientes temas estratégicos: i) el derecho a la Verdad y la Justicia, ii) el derecho a la reparación integral y iii) los compromisos para la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos; considerando sus progresos, obstáculos, así como los elementos que la ST considera que es importante fortalecer y los riesgos que existirían en caso de presentarse retrocesos o estancamiento en la implementación.

En lo correspondiente a los derechos a la Verdad y a la Justicia, el trabajo de las entidades del SIVJRNR resulta determinante para las víctimas y las comunidades. En el Catatumbo, su presencia activa ha permitido generar relacionamientos con diferentes organizaciones y víctimas y crear un escenario de trabajo colaborativo con la sociedad civil. En Buenaventura, las entidades suscribieron el ‘Pacto por la Búsqueda - Buenaventura Territorio de Paz’ con el que esperan concentrar acciones articuladas en el territorio, considerando sus afectaciones y la persistencia de la violencia. En ese contexto, la JEP dictó medidas cautelares para proteger y preservar el Estero de San Antonio en Buenaventura (JEP, 2021). Al mismo tiempo, durante los últimos meses de 2020 y primeros meses de 2021 las tres entidades realizaron nueve jornadas pedagógicas dirigidas a organizaciones sociales de los cinco municipios de la subregión del Sur de Córdoba (JEP Prs-091-2021, 2021). Avanzar en el esclarecimiento y reconocimiento de las causas que han permitido la persistencia del conflicto, la dignificación de los procesos de resistencia, la investigación y sanción de los responsables, así como el uso de medidas reparadoras, son imperativos para avanzar y dar sostenibilidad los compromisos.

Realizar un análisis territorial del derecho a la reparación integral permite revisar las transformaciones que sufrieron los territorios y sus poblaciones durante el conflicto armado, establecer los mecanismos más idóneos de acción, y acudir a herramientas que les permitan a las instituciones crear responsabilidades conjuntas y concertadas que respondan a las nuevas dinámicas de los territorios, en procura de la reconstrucción del tejido social. En este sentido, la ST considera que la reparación integral debe darse de forma paralela con un desarrollo social y económico en donde se tengan en cuenta las particularidades de los territorios y la participación de todos los actores en las regiones.

Respecto a la reparación integral, la ST destaca -como en pasados informes- la importancia de fortalecer todos los componentes de la política para víctimas, siendo la prórroga de la Ley 1448/11 una oportunidad para avanzar en este punto. En relación con la reparación colectiva, si bien algunas comunidades en las regiones, especialmente en el Catatumbo, destacan los avances en la implementación de algunas medidas de los PIRC, aún es importante trabajar en un mayor cumplimiento de las medidas pactadas. También es imperativo que las entidades responsables de los diferentes componentes de la reparación actualicen constantemente la información disponible y reconozcan la relevancia de la participación de las víctimas, pues también es un factor para el fortalecimiento de la implementación de la reparación porque las necesidades de las víctimas son tomadas en un marco de medidas que contribuyen a la mejora de su calidad de vida y al ejercicio de sus derechos. Justamente, en el caso de la subregión PDET del Pacífico Medio, el

acceso y la poca disponibilidad de información han representado un obstáculo para avanzar en el ejercicio de seguimiento y monitoreo de los procesos de reparación integral en la región.

En relación con la medida de restitución de tierras, la URT no presenta ni desagrega información acerca de los procesos de restitución en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. Sin embargo, en Buenaventura, el total histórico alcanza las 841 solicitudes presentadas, de las cuales 632 ya cuentan con una decisión de fondo. Por otro lado, en el Sur de Córdoba y Catatumbo al igual que en Pacífico Medio, se ha presentado la cancelación de solicitudes habilitadas y de actividades de la Unidad por condiciones de seguridad en los territorios. Por lo tanto, es necesario fortalecer las acciones del Estado y mejorar rápidamente las condiciones de seguridad de estos lugares para ampliar la capacidad de intervención y salvaguardar la vida de los funcionarios y de los reclamantes de tierras sin sacrificar su derecho a la reparación.

Adicionalmente, es necesario que se fortalezca el acompañamiento tras la implementación de las diferentes medidas de reparación, con el fin de que las comunidades generen una apropiación adecuada de los mecanismos y herramientas para la superación de su condición de víctima, y como una oportunidad para generar garantías de no repetición.

El tercer tema estratégico en este informe y dispuesto por el A.F. (5.2): “Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos”, es una obligación para la protección de los derechos humanos, reconociendo enfoques diferenciales y atendiendo a principios de igualdad y progresividad, garantizando el goce efectivo de todos los derechos, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado.

La ST destaca la participación de los departamentos en los 33 talleres regionales adelantados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales para aportar insumos para la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos –PNADDHH–. En las tres subregiones la participación fue abordada a nivel departamental. En Catatumbo, fue priorizado el componente de derechos civiles y políticos, resaltando la necesidad de velar por el respeto y garantía de los líderes sociales y defensores de derechos humanos. En el Sur de Córdoba la priorización fue del componente de justicia, haciendo hincapié en la necesidad de fortalecer los canales para el acceso a la justicia, y fortalecer la institucionalidad pública respecto a los derechos de la población víctima del conflicto. En Pacífico Medio la priorización departamental (Cauca) apuntó al componente de Derecho Internacional Humanitario.

Materializar los derechos de las víctimas en relación con la verdad, la justicia y la reparación en el camino de poner fin al conflicto, constituye una ventana de oportunidad para construir una paz estable y duradera. Para ello es necesario que se adopten acciones afirmativas para la garantía plena de los derechos de las víctimas del conflicto, cuidando siempre que haya una participación efectiva de ellas, en especial en aquellos territorios que han sido afectados en mayor medida por el flagelo de la guerra.

6. Implementación, verificación y refrendación

En cuanto a las **Prioridades para la Implementación Normativa**, el A.F. no establece una diferenciación para cada subregión PDET, sin embargo, algunas de las normas establecidas funcionan en beneficio de estas zonas. Al respecto, dentro de esas normas que sí han sido aprobadas y que representan logros de la implementación de este punto del A.F., en enero del 2021 se aprobó la ley 2078 de 2021, la cual amplió la vigencia de la Ley de Víctimas por diez años. Además, el 25 de agosto del 2021 el Congreso promulgó el Acto Legislativo “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, la circunscripción 4 corresponde al Catatumbo, la 9 al Pacífico Medio y la 14 al Sur de Córdoba. Adicionalmente, en la actual legislatura está en curso la aprobación del proyecto de ley S104/21, “Por medio del cual se desarrolla el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017” y el proyecto de ley 032/21C-142/21S “por medio del cual se modifica la ley 996 de 2005 -ley de garantías-”.

Con respecto a la Verificación Internacional, el A.F. tampoco presenta un enfoque diferenciado en cuanto a las subregiones PDET, sin embargo, dentro de este subtema se encuentra el trabajo realizado por la ST. En ese sentido, uno de los logros que tiene relación con las 3 subregiones priorizadas por esta ST: el Catatumbo, el Pacífico Medio y el Sur de Córdoba, es la realización y publicación de los tres informes territoriales y los tres seminarios con fines divulgativos, realizados en el 2021. Por otro lado, en cuanto al Acompañamiento Internacional, no es posible identificar avances en las zonas PDET, debido a que este componente no presenta avances desde la firma del A.F. A pesar de esto, las Sesiones Institucionales realizadas por el Gobierno Nacional en cada zona PDET han sido espacios de diálogo en los que entidades internacionales han participado para

encontrar oportunidades de cooperación. Por otro lado, en cuanto a las Herramientas de Difusión y Comunicación, el programa de televisión *Mimbres* y las estrategias de redes sociales no tuvieron un enfoque diferenciado por zonas PDET, por lo tanto, tampoco hay contenido exclusivo para el Catatumbo, Pacífico Medio o Sur de Córdoba. Finalmente, en cuanto a las 11 Emisoras de Paz que se han inaugurado a nivel nacional, lo cual se considera un logro de la implementación a nivel general, solo una se encuentra en alguna de estas subregiones PDET y es en Convención, Norte de Santander (Catatumbo). En cuanto al Pacífico Medio y Sur de Córdoba, la situación es contraria y ni siquiera se ha aprobado la instalación de alguna emisora.

Es importante, entonces, procurar una implementación más balanceada entre los diferentes territorios PDET, en especial aquellos más relegados históricamente o que aún son escenario de conflictos entre actores armados.