

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

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



Director CINEP/PPP: Luis Guillermo
Guerrero Guevara

Director CERAC: Jorge A. Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Consuelo Corredor Martínez
Coordinadora del equipo CINEP

Andrea Mayorga Moreno
Profesional de apoyo a la coordinación

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

Víctor Barrera Ramírez
Investigador responsable del punto 2:
Participación Política

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

CERAC

Lina Asprilla
Investigadora

David Correal
Investigador

Catalina Montañez
Investigadora

Felipe González
Investigador

Ana Cristina Restrepo
Investigadora

Jorge A. Restrepo
Coordinador del equipo
CERAC

Carolina Sánchez
Investigadora

Sebastián Uribe
Investigador

Para esta edición

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

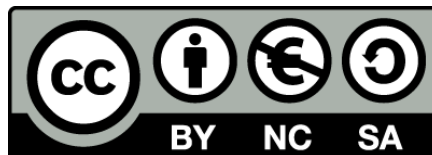
Carrera 5 N.º 33B-02
PBX: (57-1) 245 6181
Bogotá D.C., Colombia
www.cinep.org.co

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

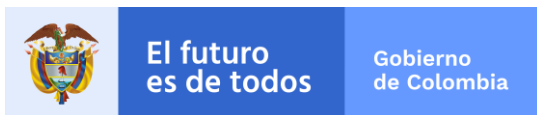
Calle 55 N.º 5-22
PBX: (57-1) 217 0200
Bogotá D.C., Colombia
www.cerac.org.co

Febrero de 2019
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



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ



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

RESUMEN EJECUTIVO ST CINEP – CERAC

Presentación

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

1

Durante el 2018 se hizo entrega de 4 informes: el primero en febrero (período noviembre 24 de 2016 a noviembre 30 de 2017), el segundo en mayo (período febrero 1 al 30 de abril de 2018), el tercero en agosto (período mayo 1 al 31 de julio de 2018) y el cuarto en noviembre (período agosto 8 al 31 de octubre), y este **quinto informe** que entregamos hoy, cubre el trimestre del 1 de noviembre de 2018 al 31 de enero de 2019. En todos los casos se incluyen las actualizaciones con los eventos más importantes desde la fecha de corte hasta al momento del envío de los informes.

En este informe, como en los anteriores, se da cuenta del estado de implementación para cada uno de los seis puntos del A.F. y se pone especial atención en identificar la inclusión de los compromisos del A.F. en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo –PND-, presentado por el Gobierno, cuidando que se correspondan con aquel.

Este ejercicio es oportuno ya que, a mediados de noviembre de 2018, el Gobierno Nacional hizo público el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia pacto por la equidad*, y el 5 de febrero de 2019 radicó el

proyecto de ley en el Congreso de la República, el cual deberá ser aprobado en el mes de mayo.

El PND está organizado en tres pactos estructurales que corresponden a cada uno de los términos de la ecuación “Equidad = emprendimiento * legalidad”; 11 pactos transversales, entre los cuales se encuentra el Pacto XI para la *construcción de paz* y 9 pactos territoriales para igual número de regiones del país.

Es la primera oportunidad en que se deberán cumplir las disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2016¹, que buscan incluir, durante un período de 20 años, un componente específico para la paz en el Plan Plurianual de Inversiones del PND, con recursos adicionales a las inversiones ya programadas por las instituciones públicas. Igualmente se conocieron dos documentos de interés que trazan los lineamientos del Gobierno frente a la implementación del A.F: (i) *La paz, estabilización y consolidación son de todos* y (ii) *Paz con legalidad*

Un aspecto que podría afectar la implementación del A.F. es el relacionado con el financiamiento. En la versión inicial de las Bases del PND (noviembre de 2018), se presentó un presupuesto de inversiones para el cuatrienio en el cual no se desagregaba el componente previsto para la implementación del A.F. Ahora, al consultar el proyecto de ley del PND radicado por el gobierno el 5 de febrero en el Congreso, no se encuentran especificados los recursos para el Pacto XI, pero en el documento de Bases que acompaña el proyecto se presenta un Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (Bases, p. 1131-1136), que, se afirma, se focalizará

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

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

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

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

especialmente en los 170 municipios PDET. Estos recursos que suman \$37,1 billones y equivalen al 3,4% del total del Plan Plurianual de Inversiones, están incluidos, en buena parte, en los pactos estructurales, y transversales del PND. La mayor parte de los recursos (35%) provienen del Sistema General de Participaciones –SGP- que, como es sabido, financia la inversión territorial especialmente en los sectores de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico. Se trata de inversiones que con A.F. o sin él, deben realizarse en los territorios y las asignaciones a cada municipio son las establecidas por la Constitución y la ley. No se cumple, en este aspecto, entonces con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, que afirma que *“Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientan a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales”*.

Lo anterior, en un contexto macroeconómico preocupante, en especial por la situación de las finanzas gubernamentales, en momentos en que el Gobierno Nacional no logró la aprobación de los recursos inicialmente buscados en el proyecto de ley de financiamiento que aprobó el Congreso a finales de 2018, con una reducción significativa de recaudo buscado, que pasó de \$14 billones inicialmente propuestos, a \$8,1 billones.

Esta situación puede tener implicaciones serias en la continuidad de la implementación, además de dificultar el cumplimiento del mandato Constitucional del Acto Legislativo 01 de 2016.

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

El informe tiene un enfoque analítico, parte del examen de diversas fuentes de información, públicas y no públicas, y toma en consideración el contexto en el cual se desarrolla la implementación, buscando, responder a los objetivos establecidos a esta Secretaría, tanto en al A.F. como en el protocolo de la CSIVI. Así para cada punto del A.F. se identifican los eventos más importantes sobre los cuales se

centra el análisis. La valoración del avance señala para los temas y subtemas prioritarios si “se cumplió”, “se inició” o si hay un “incumplimiento”. Cuando un tema o subtema se encuentra en implementación, se señala si se inició, si presenta o no avances, si está a tiempo o destiempo y si está o no en correspondencia con el A.F. El informe destaca, además, los avances y las controversias entre las partes; hace recomendaciones de mejoramiento y plantea retos de corto, mediano y largo plazo para la adecuada implementación.

ANÁLISIS TEMÁTICO

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

El A.F. se propuso lograr una reforma del sector rural colombiano, mediante una combinación de estrategias y medidas tendientes a hacer frente a los principales problemas identificados durante décadas en los diagnósticos sobre el desarrollo del sector rural colombiano. Se acordaron medidas tendientes a disminuir la alta concentración de la propiedad rural, a propiciar la formalización de la tenencia de la tierra, a definir medidas administrativas, de planeación del territorio y de acceso a la justicia que permitieran un mejor ordenamiento del territorio (jurisdicción agraria, catastro multipropósito, medidas alternativas de resolución de conflictos, zonificación ambiental, apoyo a las zonas de reserva campesina, entre las principales). Así mismo el A.F. contó con una visión de paz territorial y definió un conjunto de municipios entre los más golpeados por el conflicto y el atraso, para intentar un desarrollo desde el territorio, con amplia participación de los propios pobladores. Finalmente, el cierre de brechas ampliamente identificadas entre las zonas urbanas y las rurales en materia de derechos económicos, sociales y culturales y en el acceso a bienes y servicios por parte de la población rural, se busca mediante el diseño e implementación de un conjunto de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

Durante el período comprendido entre el 1º de noviembre de 2018 y el 31 de enero de 2019, la verificación realizada le permite concluir a esta ST que, por segundo trimestre consecutivo, hubo pocos avances en materia de Acceso y Uso de la Tierra (A.F. 1.1.1). De la lectura de las Bases del PND presentado al Congreso de la República el 5 de febrero de 2019, se destacan la ausencia de metas en materia de acceso a la tierra, pese a ser una de las metras trazadoras del Plan Marco de Implementación -PMI- así como las bajas metas en materia de

formalización de tierras². Las propias declaraciones de la Directora de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-³, según las cuales la ANT planea entregar este año 7.000 títulos, confirma el lento avance en materia de formalización, puesto que de acuerdo a la funcionaria, con las metas previstas, se espera formalizar la tenencia de 8.400 ha, lo cual implica que los predios son de pequeña propiedad (en promedio, 1,2 ha). El principal avance, sin embargo, fue la presentación a finales de diciembre de la *Política para la Estabilización: Paz con Legalidad* que plantea las estrategias para la política de estabilización, que serán recogidas en las bases del PND 2018-2022. Este es un avance general pues permite disminuir la incertidumbre sobre la implementación del A.F.

Pero al tiempo que disminuye la incertidumbre pues se cuenta con unos lineamientos públicos, aumenta al conocerse que tanto en el PND como en la Prórroga de la ley 418 de 1997 (ley de orden público) a través de la Ley 1941 de 2018, se autoriza al Consejo de Seguridad Nacional a declarar Zonas Estratégicas de Intervención Integral, abordadas desde una óptica de seguridad nacional, que pueden entrar en conflicto en algunas regiones con las apuestas de desarrollo integral participativo hechas desde los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

5

Las modificaciones y precisiones que se surtan en el Congreso de la República en el trámite del PND, permitirán tener finalmente una ruta clara de lo que será la implementación del A.F., en los aspectos ligados con desarrollo rural durante el gobierno del Presidente Iván Duque Márquez.

El segundo punto analizado es el relacionado con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-. (A.F. 1.2.1 a 1.2.6). Es en este campo en el que se realizan los mayores avances durante el trimestre, con la conclusión de la etapa de planeación participativa de casi la totalidad de los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR- (de los 16 PATR previstos solo queda por concluir el proceso en la subregión de Pacífico Medio). De acuerdo con la información disponible, en el proceso de participación en las 15 subregiones se recogieron cerca de 20.000 iniciativas en los pactos municipales. De estas iniciativas, la ART identificó un conjunto de las mismas que fueron validadas

² Frente a una meta de 7 millones de ha formalizadas en 15 años prevista por el (A.F. 1.1.5), propone 23.294 títulos formalizados sobre predios privados y 6.325 títulos formalizados que otorgan acceso a tierras. Nótese que al establecer la meta en términos de títulos y n° de ha no es posible calcular un porcentaje de avance en la implementación.

³ <https://www.portafolio.co/economia/habra-auge-de-titulos-de-propiedad-a-campesinos-525977>

durante la construcción de los PATR, y durante el proceso los participantes del ejercicio regional identificaron nuevas iniciativas de impacto subregional. El número de iniciativas resultado del ejercicio de planificación en el nivel municipal es mucho mayor que las que finalmente fueron priorizadas e incluidas en los PATR subregionales (928).

El mayor número de iniciativas se concentran en el pilar 6, de *reactivación económica y producción agropecuaria*, con 180 iniciativas, seguido por el pilar 2, *Infraestructura y adecuación de tierras*, y los pilares 8, *reconciliación, convivencia y paz*, y 1, *Ordenamiento social de la propiedad*, con 137 iniciativas cada uno. Se aprecia allí el marcado carácter rural de las apuestas de la población.

Una mirada cuidadosa a las iniciativas planteadas en cada uno de los PART permite apreciar un buen grado de coincidencia entre territorios, lo cual pone de presente las brechas históricas en los territorios más apartados, así como la correspondencia de estas con políticas públicas de derechos sociales que ya existen y que requieren su implementación, así como con medidas del A.F. que no se han desarrollado todavía. Así, en el pilar 1 de *ordenamiento social de la propiedad*, además de demandar el cumplimiento de normas y leyes, se recogen iniciativas que muestran las falencias y dificultades de ordenamiento ambiental y territorial, y el interés de las comunidades en ser partícipes en estos procesos. Especial lugar ocupan en este pilar las demandas de saneamiento, clarificación, ampliación y delimitación de resguardos y territorios colectivos de comunidades negras que los pueblos han venido haciendo desde hace décadas.

En el pilar 2, *Infraestructura y adecuación de tierras*, las iniciativas reflejan el aislamiento de la población y la falta de acceso a los bienes públicos rurales. En el pilar 3, *Salud rural*, la mejora de la infraestructura y el acceso cercano a los servicios, así como el diseño de estrategias para la atención de poblaciones específicas están en el centro de las iniciativas. En materia étnica las iniciativas se concentran en la implementación del Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural -SISPI- y en la necesidad de contar con un modelo de atención especial para poblaciones negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras – NARP-. En *materia educativa*, pilar 4, los énfasis se hacen en el acceso a educación postsecundaria y desde lo étnico en el desarrollo del Sistema Educativo Indígena Propio -SEIP-, y en los programas de etnoeducación para comunidades negras y afrodescendientes. En el pilar 5, *vivienda y agua potable*, hay preocupación por la protección y recuperación de fuentes hídricas, y en acciones

que permitan tener saneamiento básico. En el pilar 6, *reactivación económica y producción agropecuaria*, las iniciativas se relacionan en forma directa con aspectos del A.F: que aún no se han implementado, como los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral⁴, con un fuerte vínculo con la promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria y el fortalecimiento de las organizaciones productoras. Este desarrollo de la agricultura campesina se pone de presente también en las iniciativas del pilar 7, *Derecho a la alimentación*, con fuerte perspectiva agroecológica, proyectos productivos para mujeres y la promoción de enfoques diferenciales y comunitarios en la construcción de la política de seguridad alimentaria.

En el Pilar 8, de *reconciliación, convivencia y paz*, las iniciativas se concentran en tres ejes: (i) fortalecimiento de organizaciones étnicas, comunales, de mujeres y de víctimas; (ii) la política de reparación a víctimas, con énfasis en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras, planes de reparación colectiva y de retorno y reubicaciones; (iii) acciones de protección de líderes sociales y comunidades mediante la creación de protocolos comunitarios de protección.

Concluido el proceso participativo, se inicia el de implementación propiamente dicha. Para su desarrollo, cabe añorar que, aunque el PND afirma que los recursos previstos para el A.F. se focalizarán en los 170 municipios PDET, no se establece con claridad cómo se realizará dicha focalización. Los pactos regionales previstos por el PND que son la herramienta para la regionalización de la inversión no coinciden con las subregiones PDET y no necesariamente recogen sus metas y proyectos. En algunos de los pactos estructurales y transversales que hacen referencia a los aspectos sectoriales del PND se señala la prioridad en territorios PDET y en otros territorios, pero no se asocian recursos ni se establecen metas. De manera que no existen metas anualizadas para los indicadores del PMI, desagregadas por género, etnia y territorio. El PND prevé la definición de Hoja de Ruta Única que, puede ser la ocasión de concretar estas apuestas de los

⁴ Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural (A.F. 1.3.3.1); Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación (A.F. 1.3.3.2); Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos (A.F. 1.3.3.3); Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria (A.F. 1.3.3.4); y acciones para brindar asistencia técnica, jurídica y económica (crédito o financiamiento) a los pequeños productores con el fin de garantizar proyectos de economía familiar y asociativos, equilibrados y sostenibles (A.F. 1.3.3.6).

territorios. Con el desarrollo del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO- se podrá mejorar el seguimiento

Finalmente, el tema tres hace referencia a los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI-, algunos de ellos se han formalizado desde 2017⁵ y se han desarrollado algunas de las disposiciones parciales de algunos otros. Durante el trimestre no hubo avances en la implementación, por lo cual se está ante una situación de incumplimiento, por cuanto la disposición 6.1.10 del A.F. establece que en los primeros 12 meses, tras la firma del acuerdo, debía concluirse la normatividad para la implementación de lo acordado en el campo de la RRI. Cabe anotar que la existencia de estos planes hubiera permitido una mejor definición de iniciativas en los PATR y en el proceso de construcción del PND y contar con una herramienta útil para la definición de metas, recursos y prioridades sectoriales.

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

La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera abrió la posibilidad de transformar las instituciones políticas del país bajo la consideración básica que la ampliación de la democracia es una condición necesaria para desactivar el recurso de la violencia como un medio para resolver conflictos o expresar ideas que de otra forma no serían tenidas en cuenta.

El punto 2 del A.F. desarrolla un conjunto de medidas para cumplir con tal propósito. De acuerdo a un diseño novedoso, este punto busca promover tres tipos de participación - electoral, ciudadana y social -, bajo garantías plenas de seguridad. Se divide en tres temas: (i) garantías de seguridad para el ejercicio de la política con el fin de evitar que personas o grupos sean victimizados en razón de las ideas que defienden; (ii) mecanismos para el ejercicio pleno de la participación ciudadana y la movilización social como expresiones de derechos fundamentales que enriquecen la democracia; y, (iii) medidas para promover la participación electoral con un especial énfasis en aquellos territorios cuyos habitantes no han podido ejercer plenamente sus derechos políticos en razón del conflicto armado.

⁵ Plan Nacional de Electrificación Rural (A.F. 1.3.1.3) (Decreto Ley 884 de 2017); Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural (A.F. 1.3.2.3) (Decreto ley 890 de 2017); Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (A.F: 1.3.3.) (Ley 1876 de 2017 Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria)

En este quinto informe se da cuenta de los principales avances en materia de implementación en estos tres temas. Al igual que en las entregas anteriores, se identificaron dos asuntos prioritarios sobre los cuales se hace un mayor énfasis por las implicaciones que tienen en la implementación general del Acuerdo: (i) garantías de seguridad (A.F. 2.1.2), por cuanto constituye un asunto transversal que afecta todas las disposiciones contenidas en él; y, (ii) las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz por cuanto constituye el principal incumplimiento de este punto que atenta en contra del eje central del A.F. como son las víctimas.

En términos generales, se observa una implementación que avanza de manera parcial y a veces accidentada, toda vez que se observa que si bien se ha buscado desarrollar algunas medidas específicas éstas no han prosperado por diferentes razones, entre ellas, la oposición de algunos sectores sociales y políticos. Para esta quinta entrega se registraron avances en la reglamentación del Estatuto de Oposición por parte del Consejo Nacional Electoral, actividades desarrolladas por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, decisiones de la Policía Nacional con miras a brindar mayorías garantías para la protesta social y varias medidas operativas relacionadas con la protección de los líderes sociales.

Como se ha insistido en entregas anteriores, sigue siendo muy preocupante la situación de seguridad de los líderes sociales y excombatientes. Especialmente a esta altura de la implementación, cuando se esperaría que las diferentes instancias, programas y planes que se crearon conforme a lo establecido en varios apartados del A.F. ya deberían estar surtiendo efecto. Al contrario, este tipo de violencia continúa a tal punto que el 2018 cerró con una cifra al alza que se confirma en todos los conteos oficiales y no oficiales disponibles y en lo corrido del año se mantiene la tendencia al alza.

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

En materia de garantías de seguridad (tema 1), se valora positivamente la expedición de la resolución 3134 del Consejo Nacional Electoral que reglamenta algunos aspectos del Estatuto de la Oposición, por cuanto contribuye a solucionar algunos problemas relacionados con cuestiones que no estaban debidamente especificadas en relación con la declaración política o la forma en que debían distribuirse los beneficios adicionales a los cuales tienen acceso los partidos políticos que se declaren en oposición. En este sentido, satisface un llamado de atención que varios congresistas y otras instancias, entre ellas esta ST, habían

hecho en meses pasados. Aun así, se llama la atención sobre las medidas complementarias que deben atenderse para viabilizar el funcionamiento de este Estatuto a nivel territorial.

Mucho menos alentador resulta el panorama en materia del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y los compromisos que se desprenden de él. 2018 fue el año más crítico para los líderes sociales y defensores de derechos humanos desde que se inició la implementación del A.F., lo cual indica que se trata de una realidad que ha desbordado completamente las capacidades del Estado para contener este tipo de violencia, incluso, cuando se supone que ya se dispone de las herramientas normativas, programas e instancias necesarios para detenerla.

Con la transición de Gobierno, muchas de estas instancias y programas perdieron dinamismo al mismo tiempo que, el presidente Iván Duque reconoció la gravedad de la situación y se comprometió decididamente con su solución. Aunque la expedición del Plan de Acción Oportuna -PAO- en el mes de noviembre y la tardía reactivación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad a finales de enero de este año se valoran como avances, la ST nota con preocupación el desconocimiento de lo que existía previamente en materia de protección y prevención, la ausencia de canales de interlocución orgánicos y estables con organizaciones sociales, la insistencia en un enfoque basado en la protección material que no enfrenta las causas estructurales del riesgo y las respuestas insatisfactorias del Gobierno ante las denuncias que hicieron varias organizaciones en contra de uno de los funcionarios clave del PAO por no cumplir con los mínimos éticos que exige su cargo.

Ante este escenario, la ST invita a reconocer, reactivar y dinamizar con celeridad las instancias y programas que hacen parte del SISEP. Ignorarlas implica omitir un valioso conjunto de aprendizajes e incurrir en altos costos para la legitimidad de la nueva institucionalidad que se busca promover, lo cual impide generar mejores canales de comunicación con la población que se busca proteger.

En materia de mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa (tema 2), el Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación continuó desarrollando sus actividades y se ratifica como una instancia con un enorme potencial para la construcción de paz, especialmente en los 217 municipios donde se han logrado formalizar sus capítulos territoriales. En este mismo sentido, la ST destaca el liderazgo de la Unidad Policial para la

Edificación de la Paz -UNIPeP- para impulsar transformaciones al interior de la Policía Nacional con el ánimo de contar con mejores capacidades policiales para atender la protesta social bajo principios de diálogo y mediación.

No obstante, al observar el conjunto de medidas que hacen parte de este tema, llama la atención que durante el período analizado no se registraron avances en asuntos críticos como son las garantías para los movimientos y organizaciones sociales, el control y la veeduría ciudadana o el fortalecimiento de radios comunitarias. La falta de un desarrollo vigoroso del conjunto de medidas sobre participación ciudadana resulta problemática, toda vez que afecta uno de los ejes transversales del A.F. y del modelo de paz territorial que se espera lo soporte, a saber: la participación activa, directa y sostenida de las comunidades.

Por esta razón, la ST exhorta a reactivar la agenda de reformas en materia de participación ciudadana que se encuentra estancada en el país, especialmente en lo que tiene que ver con las reformas que requiere su arquitectura institucional y los cambios que al interior del Gobierno y de su Fuerza Pública se deben introducir para reconocer la protesta social como el ejercicio de un derecho fundamental según la Constitución política de 1991.

Por último, en lo que se refiere a las medidas para promover la participación electoral, con un especial énfasis en los territorios más fuertemente afectados por el conflicto armado (tema 3), se registró el hundimiento –por segunda vez- del proyecto que buscaba crear las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz -CTEP- en el Congreso. Hecho que constituye un incumplimiento de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 6.1.10 (literal b) del A.F. que estableció como límite para la implementación normativa de estas circunscripciones los 12 meses posteriores a la firma, y a lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación que amplió este plazo hasta finales de 2018. La ST invita al Gobierno nacional a sacar adelante una nueva iniciativa a fin de superar el actual estado de incumplimiento en el que se encuentra esta disposición y ratificar su compromiso con *todas* las víctimas del conflicto armado que esto supone.

Por su parte, durante el trámite que se surte en el Congreso, las pocas medidas positivas que la reforma política tenía, concernientes a democratizar internamente a los partidos y garantizar una mayor equidad entre hombres y mujeres, no prosperaron, al tiempo que se incluyeron otras que sólo convienen a un conjunto de congresistas como son la reforma al régimen de incompatibilidades para poder asumir cargos en el Ejecutivo de manera inmediata o el Fondo de Inversión de

Iniciativa Congressional que permite que los legisladores puedan tener iniciativa de gasto en el 20% del presupuesto general de la nación. Por tanto, el proyecto de reforma política que seguirá en discusión durante este primer semestre carece del potencial reformador que se le imprimió al inicio. La ST llama la atención sobre la necesidad de recuperar el espíritu democratizador que caracterizó la primera propuesta de reforma política y sugiere retomar medidas como la lista cerrada, la paridad de género en ella y la reforma del Consejo Nacional Electoral durante la segunda vuelta de discusiones de las que será objeto la reforma política a partir del 16 de marzo del año en curso.

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

Salvo algunas actividades puntuales en el marco del programa de protección para líderes sociales y defensoras de Derechos Humanos y el anuncio de la inclusión de dos plataformas de organizaciones de mujeres como invitadas permanentes a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad -CNGS-, la efectiva incorporación del enfoque de género en materia de protección y prevención sigue siendo un asunto pendiente. Por su parte, la decisión de no aprobar las listas paritarias durante el proceso de discusión de la reforma política da cuenta del desinterés en sacar adelante algunas medidas mínimas para promover una mayor equidad en la participación política.

En lo correspondiente al enfoque étnico la situación no es menos crítica. Las comunidades indígenas y afrodescendientes continúan siendo objeto de amenazas, atentados y homicidios. Al igual que hemos anotado en informes previos, la persistencia de esta realidad expresa una incorporación insuficiente de la perspectiva étnica y cultural en los marcos normativos vigentes y en las acciones adoptadas en materia de protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos. La brecha entre los programas de protección anunciados por el Gobierno y las dinámicas propias de las organizaciones sociales en el territorio, podría agravar aún más esta situación, lo cual terminaría por limitar la posibilidad de incorporar los mecanismos de autoprotección que, efectivamente, comunidades indígenas y afrodescendientes han desarrollado durante décadas de abandono estatal.

Punto 3- Fin del Conflicto

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

Si bien la ST registra un cumplimiento casi total en el subtema de Dejación de Armas -DA-, todavía hay tareas pendientes relacionadas sobre todo con la entrega y destinación de los bienes y activos de las FARC, la extracción de 7 caletas de las 1.027 informadas por las FARC que están en zonas de difícil acceso y la terminación de dos monumentos con el material producto de la destrucción de las armas.

En cuanto a la reincorporación política, la ST destaca la posesión en el Congreso de la República de Benedicto de Jesús González Montenegro por el partido FARC en la curul de Seuxis Paucias Hernández Solarte conocido como ‘Jesús Santrich’, además de la realización del Tercer Consejo Nacional de los Comunes de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común -FARC- y los avances en las actividades políticas del partido FARC.

Frente a la reincorporación jurídica, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz -OACP- ha acreditado 13.049 excombatientes de los 14.178 incluidos en los listados entregados por las FARC-EP en agosto de 2017. Del total de acreditados, 16 permanecen privados de la libertad y 232 no han recibido documentación de acreditación por parte de la OACP, y 254 no han sido acreditados y están en prisión. El componente FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación -CNR- señaló que de los 13.049 excombatientes acreditados a diciembre de 2018, 173 permanecen privados de la libertad.

La OACP, la Misión de Verificación de Naciones Unidas y la FARC pusieron en marcha un Plan de Choque para terminar de acreditar y notificar a los excombatientes incluidos en los listados de agosto de 2017. La OACP mantiene la decisión de no realizar una evaluación adicional de la lista presentada en agosto de 2018 por el componente FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación -CNR-, frente a la solicitud de acreditación de 1.000 excombatientes que no estaban incluidos en el listado inicial.

A 16 de enero la Sala de Amnistías o Indultos de la JEP había recibido 13.520 actas de sometimiento. 11.675 ya están aprobadas y de estas, 9.687 corresponden a excombatientes de las FARC-EP, 1.938 a miembros de la fuerza pública, 38 a agentes del Estado y 12 por protesta social. Ante el elevado número de actas de sometimiento recibidas y la demora en su trámite para definir, la JEP adoptó un plan de acción que permitirá superar el represamiento de 6.461 casos.

Con respecto al caso de ‘Jesús Santrich’, solicitado en extradición por la justicia de Estados Unidos, la Sección de Revisión de la JEP tomó la decisión de prorrogar, por 20 días hábiles el plazo probatorio para recibir respuesta a la solicitud de asistencia judicial realizada al gobierno de Estados Unidos, después de conocer que la solicitud inicial enviada por el Ministerio de Justicia no llegó a su destinatario en los plazos estipulados.

En materia de reincorporación socioeconómica, el Gobierno Nacional puso en marcha un “plan de choque” para los 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR- con la finalidad de brindar mejores condiciones de habitabilidad para 4.000 excombatientes y sus familias. En términos de abastecimiento, el Gobierno extendió el plazo para el suministro de víveres secos y frescos en los 24 ETCR hasta el 15 de agosto de 2019 mediante el Decreto 2446 del 27 de diciembre de 2018.

En relación con los proyectos productivos colectivos e individuales, el CNR aprobó 6 nuevos proyectos colectivos, para un total de 23 aprobados. A la fecha, el Gobierno ha entregado recursos que benefician a 1.340 excombatientes. Frente a los proyectos individuales, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN- aprobó 29 proyectos productivos frente a los 32 aprobados en el trimestre pasado, para un total de 61 proyectos aprobados de los 187 presentados a la ARN, además de la puesta en marcha de 15 proyectos productivos implementados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, adicional a las 47 iniciativas reportadas por la ST en el Cuarto Informe de Verificación del A.F.

En el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, el “Pacto para la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas” define la reincorporación económica, a partir del desarrollo de proyectos productivos individuales o colectivos. Sin embargo, la ST no identificó indicadores y metas precisas en las Bases con relación al Documento CONPES 3931 de 2018

sobre reincorporación. Esta carencia impide medir el impacto del proceso de reincorporación económica de los excombatientes.

Un rasgo crucial de la política “Paz con Legalidad” expedida por el Gobierno Nacional en diciembre de 2018, es que da prioridad al acceso a tierras a excombatientes de las FARC para el desarrollo de proyectos productivos, sobre la asignación de tierras en propiedad para acelerar y garantizar el proceso de reincorporación socioeconómica.

Para el periodo del presente informe, la ST conoció de 52 Áreas de Reincorporación, 27 Áreas de Reincorporación Rural -ARR- y 25 Áreas de Reincorporación Urbana -ARU- en las que excombatientes de las FARC viven y desarrollan proyectos productivos. Estos son espacios que no fueron creados por el A.F. ni por un mecanismo legal y anteriormente eran conocidos como Nuevos Puntos de Reagrupamiento -NPR-.

En materia de educación y salud, la ST registró el despliegue del Gobierno Nacional en la implementación un nuevo modelo de atención en salud para los excombatientes de las FARC-EP que se encuentran en los 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-. La oferta educativa en los ETCR continúa siendo cubierta por el Programa “Arando la Educación”. En cuanto a la educación técnica y superior, la ST conoció que el CNR estudia las posibilidades para definir una estrategia que permita a los excombatientes acceder a estudio.

En cuanto a la reincorporación de menores, 101 menores participaron en los programas de la ARN y 23 hacían parte del programa de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-. La ST ha conocido que aún hay un número despreciable, considerable, bajo, de menores que después de un tiempo no han podido acceder a los beneficios del programa en materia de educación, salud y apoyo económico.

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

El Gobierno instaló la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad el 30 de enero, que sesionó por primera vez en lo corrido del Gobierno actual. Al término de la sesión, se anunció la puesta en marcha del Plan de Acción Oportuna -PAO- y la articulación de este mecanismo con la Comisión, además de otras medidas de fortalecimiento institucional en programas de protección y de no estigmatización.

En cuanto a las garantías de seguridad de exmiembros de las FARC-EP, en cumplimiento con los compromisos asociados, continúa operando la Instancia Tripartita de Seguridad y Protección (UNP, Policía Nacional y la Misión de Verificación) Si bien no está contemplada en el A.F., la Instancia acompaña a los 24 ETCR. En las Áreas de Reincorporación, la Mesa de Seguridad y Protección de la UNP en coordinación con la fuerza pública, establecen mecanismos de respuesta ante situaciones de riesgo.

Pese a la implementación de estas medidas de seguridad y protección, persiste la violencia política y aquella dirigida en contra de excombatientes de las FARC y de sus familias. De acuerdo con la información de la Fiscalía General de la Nación, han sido asesinados 85 excombatientes. Por su parte, el partido FARC ha denunciado que más de 90 excombatientes han sido asesinados desde la firma del A.F.

En cuanto al Pacto Político Nacional, el cual cuenta con una propuesta metodológica que incluye la identificación de rutas, actores, territorios y un procedimiento de implementación a nivel nacional y regional, el partido FARC en cumplimiento de lo establecido en el A.F. (3.4.2) anunció que pondrá en marcha el Pacto desde las regiones con la participación amplia de diferentes sectores de la sociedad.

Respecto a la Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones y conductas Criminales, Integración de Cuerpos Élite y garantías para el ejercicio de la función fiscal, jueces y otros servidores públicos, la Unidad adelanta la investigación de 72 casos de homicidios de excombatientes. De estos, 48 presentan avances que permitieron la detención de 27 personas.

Aun cuando no está establecida en el A.F., fue creada una Mesa de Trabajo de casos con el fin de discutir y concertar rutas de atención e investigación.

En el marco del Programa de protección para los integrantes del partido FARC, han sido beneficiadas 224 personas con 196 medidas de protección implementadas.

En cuanto al Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en el territorio, el Gobierno Nacional puso en marcha el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección -PAO-, que empezó a operar con un comité de trabajo en San Vicente del Caguán, Caquetá, al que le siguieron otros dos en María la Baja y el Salado en Bolívar.

Punto 4- Solución al problema de las drogas ilícitas

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

Los principales avances en este Punto se presentan en compromisos relacionados con la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, mientras que la gran mayoría de compromisos en materia de consumo y lucha contra el narcotráfico son de tipo normativo o de política pública. Tras el cambio de Gobierno, la ST registró una aceleración en el cumplimiento de algunos compromisos centrales del Programa Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS- y del Desminado Humanitario, al tiempo que un menor ritmo de implementación en compromisos como el seguimiento y metas del PNIS, el programa de sustitución asistida y la formalización de predios como compromiso del PNIS.

Entre noviembre de 2018 y febrero de 2019 no se vincularon nuevas familias al PNIS por medio de acuerdos colectivos de sustitución. En total se mantiene en 130.203 el número de familias vinculadas al PNIS. La decisión de no vincular más familias a este programa por medio de acuerdos colectivos fue tomada por el Gobierno Nacional, al contar únicamente con los recursos necesarios para implementar los programas de las familias ya vinculadas.

En cuanto a los acuerdos individuales de sustitución de cultivos de uso ilícito, en los últimos tres meses se vincularon 2.012 familias más al PNIS por medio de estos acuerdos, con lo que se completan 99.096 mil familias, éstas representan el 76,1% del total de familias vinculadas por acuerdos colectivos. El Gobierno trazó una hoja de ruta para vincular a las 33.107 familias restantes, y alcanzar la cobertura máxima del programa de sustitución, sin embargo no establece el plazo para esto. Resulta urgente conocer el estado de las 12.399 suspensiones a

familias vinculadas al PNIS, y definir una política que establezca un procedimiento para levantar las suspensiones de reintegro al programa.

En cuanto al avance del programa de sustitución voluntaria de cultivos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- verificó 2.664 hectáreas como erradicadas voluntariamente entre noviembre de 2018 y febrero de 2019 por las familias cultivadoras vinculadas al PNIS. Con este avance, UNODC ha verificado el levantamiento efectivo de 27.555 hectáreas de cultivos de uso ilícito desde la creación del PNIS a mediados de 2017, un 16% de las que existían en 2017 (171 mil ha). La ST no ha conocido nuevos avances en materia de erradicación voluntaria de cultivos mediante la 'sustitución asistida' que realiza la fuerza pública. A la fecha, se han erradicado 5.374 hectáreas bajo este programa, para un total de 32.929 hectáreas erradicadas voluntariamente.

Hay que señalar, que en el informe ejecutivo consolidado No. 16 de UNODC, publicado posteriormente a la fecha de corte de este informe, se reportan 34.767 ha verificadas como erradicadas de manera voluntaria.

Desde el inicio de implementación del A.F, la ST no registra avances en el cumplimiento del Programa de Atención Inmediata -PAI- comunitaria, en programas de guarderías rurales, seguridad alimentaria para la tercera edad, programas de superación de la pobreza y generación de ingresos, brigadas de atención básica en salud, restaurantes comunitarios, hogares infantiles, entre otros compromisos. El PAI familiar ha tenido un avance en la implementación del componente de seguridad alimentaria y autosostenimiento. Hasta el momento, 55.518 familias (56% de familias con acuerdos individuales de sustitución) han recibido al menos el primer pago de asistencia inmediata. Sin embargo, debido a que no hay avances en el desarrollo de los proyectos productivos de sostenibilidad a largo plazo de las familias, es posible que la asistencia alimentaria y proyectos de corto plazo sean insuficientes para garantizar la estabilidad de los programas de sustitución.

La ST continúa identificando una dificultad en la verificación del cumplimiento de los programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, ya que el Gobierno no ha publicado las hectáreas que las familias vinculadas al PNIS reportan como erradicadas, sino únicamente las hectáreas que UNODC ha verificado, con un rezago considerable. Adicionalmente, las metas propuestas por el Gobierno en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo en materia de sustitución son mínimas en comparación a la meta de erradicación forzosa.

Mientras que en el cuatrienio se planea sustituir voluntariamente 50.000 hectáreas (de las cuales 33.000 ya están verificadas como erradicadas en la línea base), mediante los programas de erradicación forzosa se planea erradicar 280.000 hectáreas.

El desarrollo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA- es uno de los temas que no se han implementado y presentan retrasos. Como consecuencia de la integración de estos planes con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, la ST identifica una oportunidad de mejoramiento para avanzar en el desarrollo de los PISDA, al pasar de estar a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos ilícitos a la Agencia de Renovación del Territorio -ART-. Esta integración también supone una dificultad de evaluar la implementación de los mismos y asegurar la integralidad con la que estos programas están planteados en el A.F.

En cuanto al tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras, aún está pendiente la discusión del proyecto legislativo en esa materia en el Congreso, que debe tramitar dos proyectos acumulados: el Proyecto de Ley S-104 de 2018 presentado por la bancada del Senado del Partido FARC, y el Proyecto de Ley S-065 de 2018 del Ministerio de Justicia.

La falta de garantías de seguridad en los municipios donde se desarrolla el PNIS continúa siendo uno de los mayores riesgos para la implementación del Punto 4 del A.F., en tanto obstaculizan el cumplimiento de los acuerdos de sustitución por parte de las familias cultivadoras y las labores de verificación. Las regiones del Catatumbo, Bajo Cauca antioqueño, Cauca y Nariño son las más afectadas por hechos de inseguridad derivados de la presencia de grupos asociados al narcotráfico. Durante 2018, diez miembros de la fuerza pública murieron en medio de actividades de erradicación de cultivos y 52 más quedaron heridos principalmente por la activación de minas antipersonal. UNODC reportó situaciones de orden público en 72 veredas del país que impidieron procesos de verificación del levantamiento de hectáreas con cultivos de uso ilícito a 2.319 familias, lo que dificulta la entrega de asistencia técnica y alimentaria.

En materia de los programas de prevención del consumo y salud pública (A.F. 4.2) el Gobierno presentó la “Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas Ilícitas”, que incluye estrategias para reducir el consumo de drogas y acciones para la promoción en salud y prevención del consumo. También se presentó la política “Paz con Legalidad”, que incluye la creación de un “Plan

Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas”. Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo -PND- (2018 - 2022) mencionan varias consideraciones relacionadas con la implementación del A.F. (4.2), como la reducción del consumo y la disponibilidad de droga y la atención especializada para la niñez y la juventud con consumo problemático de sustancias psicoactivas -SPA-. Estas políticas promueven la implementación del A.F. (4.2) y van en correspondencia con los compromisos que de él se desprenden.

Los compromisos asociados a la solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos fueron incluidos en los planes del Gobierno y en las Bases del PND, que mencionan programas contra el lavado de activos, la persecución y el desmantelamiento de las redes de dinero y bienes de origen ilícito. Los principales resultados en esta materia fueron reportados por el Gobierno como parte del programa de seguridad ‘El que la hace la paga’, que incluye medidas en contra del microtráfico. Bajo este programa la Policía Nacional ha impuesto 356.346 comparendos, capturó 3.928 personas por diferentes delitos e incautó 352 armas ilegales. Estos avances y resultados van en correspondencia con lo pactado en el A.F. sobre “la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal relacionados con la producción y comercialización de drogas ilícitas” (A.F. 4.3.1)

Si bien las Bases del PND incluyen una gran mayoría de compromisos del A.F. en materia de la lucha contra las drogas, no hay correspondencia en la prioridad que da el Gobierno Nacional a la erradicación forzosa, programa que tendrá un alcance cuatro veces mayor que el de erradicación voluntaria.

Entre noviembre de 2018 y febrero de 2019, el Gobierno Nacional no declaró nuevos municipios libres de minas antipersonal y municiones sin explotar. En total, son 322 los municipios con esta declaratoria, que representa un avance del 48% respecto a los 673 municipios que tienen sospecha de presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar.

En 2018, el DAICMA registró un total de 176 víctimas por Minas Antipersonal -MAP- y Municiones sin explotar -MUSE-, lo que evidencia un aumento del 208,8% con respecto a 2017 cuando la entidad registró 57 víctimas. Los departamentos con mayor registro de eventos con este tipo de artefactos en 2018 fueron: Nariño (54), Norte de Santander (52), Antioquia (20), Guaviare (15) y Arauca (12). En enero de 2019 el DAICMA registró ocho víctimas por MAP y MUSE, que

representa un aumento del 33,3% con respecto a enero de 2018 cuando se registraron 6 víctimas.

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

El Punto 5 del A.F. correspondiente al Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición -SIVJRNR- cuenta con 4 temas: (i) Verdad, (ii) Justicia, (iii) Reparación Integral y (iv) Garantías y compromisos con la promoción de DDHH

Durante este trimestre la ST registra, con respecto al informe anterior, un avance significativo de las tres entidades del SIVJRNR en el desarrollo de los mandatos conferidos por el A.F., la Constitución Política y la ley. Actualmente 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- están en pleno funcionamiento, al tiempo que trabajan en su consolidación institucional. Sin embargo, la implementación de este punto estuvo mediada por: recortes presupuestales para 2019, los retos asociados al cierre de la legislatura de 2018, los debates en torno al PND 2018-2022 y la incertidumbre en relación a la no incorporación de presupuestos destinados a fortalecer el trabajo del SIVJRNR, los múltiples ataques mediáticos, las presiones del Gobierno nacional, en particular, por el caso Santrich, y vía Congreso de la República mediante la presentación de proyectos encaminados a limitar o modificar sus funciones por parte de sectores políticos opositores al A.F., encabezados por el Centro Democrático. No obstante, este contexto adverso, se pueden subrayar los siguientes aspectos de la implementación:

La CEV comenzó formalmente su mandato de tres años, desplegó casas de la verdad por diferentes rincones del país, construyó nodos de trabajo con las víctimas en el exterior, y avanza en la construcción del Sistema de recepción y protección de información y documentos, con lo cual ha ido ganando visibilidad en diferentes regiones del país. También continúa el acercamiento a los diferentes sectores de la sociedad con el ánimo de maximizar las posibilidades de participación de víctimas y responsables en este mecanismo, y generar confianza y legitimidad, particularmente entre aquellos que son apáticos o temen salir afectados por el desarrollo de este mandato. Resulta importante trabajar en una pedagogía que permita explicar a cabalidad la naturaleza y alcance de la CEV de

manera que las víctimas las conozcan con claridad, se establezcan criterios, estrategias y metodologías para minimizar los riesgos a la integridad de los participantes, y se articulen esfuerzos de protección con las entidades responsables de estos temas.

Por su parte, la UBPD continúa trabajando en la consolidación institucional de la entidad mientras comienza la búsqueda de personas dadas por desaparecidas a través de los procesos de investigación, cruces de información y construcción de los elementos conceptuales y metodológicos, que permitirán la construcción de los planes regionales y el Plan Nacional de búsqueda. Al tiempo, sigue consolidando su equipo de trabajo y diseñando su llegada a los territorios más afectados por este fenómeno. Es importante señalar que parte de su éxito también depende de la capacidad que tenga esta Unidad de hacer pedagogía en las regiones y con las víctimas, lograr una adecuada coordinación con otras entidades del Estado relacionadas con la materia, y una interlocución y articulación con las organizaciones sociales y de víctimas, especializadas en la materia. Para 2019 resulta fundamental disponer de los recursos económicos de funcionamiento necesarios para hacer este despliegue territorial y que aún no han sido transferidos a la entidad.

22

La JEP sigue adelante con los cinco macro casos que ya se encuentran abiertos, ha aumentado el número de audiencias y de diversas diligencias relacionadas con su competencia, ya tiene desplegado en los territorios sus equipos de trabajo y ha logrado la movilidad de la magistratura, lo que les permite comenzar a desplazarse de manera más adecuada por las regiones donde se requiere su presencia. Actualmente está enfrentando una temprana congestión judicial en la sala de amnistías, en parte porque aún sigue en su proceso de consolidación institucional y en parte por el volumen de personas solicitando su ingreso a la jurisdicción. De otro lado, el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa -SAAD-, si bien ya cuenta con un número importante de abogados defensores y se han diseñado mecanismos y estrategias para su financiación y contratación, sigue siendo insuficiente para las necesidades que exige esta jurisdicción, tanto por el número de comparecientes, como el número de hechos a ser investigados. Por su parte, fue declarada exequible la ley Estatuaria (Sentencia C-080/18 M.P. Antonio J. Lizarazo O) faltando aún la sanción presidencial para su entrada en vigencia. Sobre este asunto, la presidencia ha manifestado que se tomará el tiempo de ley para examinar su posible inconveniencia, lo cual por supuesto genera gran

preocupación, aún más cuando hay voces que se expresan a favor de esta última opción

Es importante señalar que, aunque se han registrado algunos avances en la intención de solucionar la situación de personas de FARC privadas de la libertad, cientos de ellas aún se encuentran en las cárceles esperando la pronta resolución de sus casos. Además de este, son varios los desafíos que enfrenta la JEP a corto plazo, entre ellos: identificar y aplicar, con los responsables en la materia, estrategias de protección que minimicen los riesgos a la integridad física de comparecientes y víctimas en un contexto de violencia creciente; lograr una adecuada articulación con los demás entes del SIVJRNR, superando las diferencias de temporalidad de sus mandatos (desafío compartido por las tres entidades y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV-); profundizar su estrategia pedagógica y de comunicación de tal suerte que se aumenten las posibilidades para que las víctimas y sus organizaciones puedan presentar sus informes en el tiempo de ley; y, comenzar a trabajar alrededor de las implicaciones de la reparación de las víctimas, generando claridades sobre la naturaleza de ésta en la JEP, lo correspondiente a las demás entidades del Sistema, y en particular a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-.

En relación a las medidas de reparación integral, más allá de presentarse avances, durante este trimestre se hizo notorio el enfoque que el actual gobierno quiere darle a la materia y los cambios que esperan realizarse al interior de la UARIV. En particular, se subraya el interés por asociar la política para víctimas a la política social de superación de la pobreza, un ánimo importante por disminuir el énfasis en la atención humanitaria en procura de aumentar recursos para la reparación y en este último caso, un interés por modificar el enfoque del trabajo realizado por el Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-. También falta por determinar con exactitud los procedimientos, competencias y destino final de los bienes de FARC que no ingresaron a los listados presentados en los inventarios, lo cual está en manos de la Corte Constitucional, y tampoco se conocen estrategias específicas para la articulación de la UARIV en reparación integral con el resto del SIVJRNR. Cualquier modificación o decisión que se tome en esta materia debe ser consultada con las víctimas y sus organizaciones, quienes tienen el derecho reconocido de hacerse parte de las decisiones que les afecten. Por ello, la apertura de vasos comunicantes y mecanismos de diálogo y concertación

deben ser siempre un propósito principal antes de la toma de decisiones sobre modificaciones en la materia.

Por último, también son escasos los avances en materia de garantías y compromisos en Derechos Humanos. Actualmente se está trabajando en un borrador del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos en el marco de la segunda fase de su construcción, proceso del cual, algunas plataformas y organizaciones se retiraron desde hace un tiempo, y no se identifican avances relevantes en el Sistema de Información en Derechos Humanos -DDHH- más allá de los diálogos bilaterales entre organismos del Estado y la preparación de una directiva que obliga a todas las entidades a reportar a este sistema. Durante este trimestre tampoco se registran avances en el desarrollo del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos -Planedh- y permanece en discusión desde 2018 el borrador de la resolución mediante el cual se crea el Consejo Asesor, sin que hasta el momento haya logrado comenzar a implementar su mandato. De allí que se considere urgente que la institucionalidad responsable de cada uno de estos aspectos trabaje en la consolidación de resultados, en particular, por las constantes violaciones a los derechos humanos en las regiones que dejan más vulnerables a las comunidades.

24

Por último, durante este trimestre se lograron avances importantes en materia de enfoques diferenciales. De un lado, CEV, UBPD y JEP avanzan en la transversalización del enfoque de género vía la suscripción de acuerdos con actores internacionales para el apoyo de la implementación del enfoque en sus mandatos y el acercamiento continuo hacia organizaciones de la sociedad civil para el intercambio de información, insumos y experiencias al respecto, así como para la socialización y pedagogía sobre la aplicación del enfoque en cada una de las entidades. En cuanto a reparación, la inclusión del enfoque de género en las Bases del PND tuvo énfasis en la rehabilitación psicosocial, la reparación integral a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el diseño de una política de prevención y protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia; mientras que en el caso de los compromisos con los DDHH se identificaron dos estrategias institucionales en las Bases del PND para garantizar la promoción de los derechos de las mujeres a nivel nacional, y se reconoció el enfoque diferencial y la atención especial a la población LGBTI que ejerce liderazgos sociales y los riesgos que sufren en los territorios, ante violaciones a sus DDHH.

De otro lado, la implementación del enfoque étnico en el SIVJNR se vio marcada por el desarrollo de la consulta con pueblos étnicos sobre las normativas y metodologías de la JEP, CEV y UBPD, tras lo cual se logró finalizar la protocolización del proceso con pueblos indígenas y comunidades negras, afrodescendientes raizales y palenqueras, quedando pendiente la convocatoria de consulta con el pueblo Rrom. Como resultado de esta consulta se generaron adecuaciones metodológicas, y en el caso de la CEV y la UBPD a la estructura organizativa de estas entidades para garantizar los derechos de esta población. En cuanto a la reparación y los compromisos en DDHH, el enfoque se manifestó en la inclusión de algunas estrategias respecto a los derechos de pueblos étnicos en el PND; sin embargo, en la mayoría de casos no se identificaron metas e indicadores específicos que permitan medir el avance de las mismas, y persiste la preocupación por propuestas legislativas encaminadas a disminuir el alcance del derecho a la consulta previa.

Punto 6- Implementación, verificación y refrendación

El Punto 6 del A.F. contempla las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de la implementación en el corto, mediano y largo plazo. En primer lugar, contempla los mecanismos para hacer seguimiento, impulsar y verificar la implementación del A.F., (la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación -CSIVI-). En segundo lugar dispone las herramientas para ejecutar la implementación del A.F. (Plan Marco de Implementación, las medidas necesarias para su financiación y los mecanismos para garantizar la transparencia durante el proceso). En tercer lugar, el punto 6 contempla las prioridades para la implementación normativa del A.F. y por último, contempla los mecanismos internacionales para acompañar y verificar la implementación y las herramientas para hacer la difusión y pedagogía del A.F.

Para el periodo de este informe, la ST evidencia el inicio de una nueva etapa en el proceso de implementación con la puesta en marcha de la política “Paz con Legalidad” que establece los lineamientos que seguirá el Gobierno en materia de implementación del A.F. y la radicación en el Congreso de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

La ST resalta la voluntad del Gobierno y la FARC de darle continuidad a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación -CSIVI-. Sin embargo, la ST expresa su preocupación por la discontinuidad en su

funcionamiento en lo corrido del 2019, lo que ha impedido que se definan los términos en los que funcionará y su vigencia. Situación que se agrava por la disminución en el ritmo de trabajo de las mesas técnicas establecidas el trimestre pasado. La ST resalta las sesiones ampliadas que la Comisión ha tenido con el Consejo Nacional de Reincorporación y la Instancia Especial de Género y el levantamiento –por parte del Consejo de Estado- de la suspensión de la norma que permite a la CSIVI verificar el contenido de los proyectos normativos.

En relación con los mecanismos para la implementación del A.F., el Gobierno inició la reestructuración de la institucionalidad encargada de la implementación del A.F., con la que busca hacer más efectiva la acción de Gobierno. Aunque ésta puede traer beneficios en la medida que centraliza labores y recursos, existe incertidumbre por la continuidad de algunas funciones relevantes para la implementación del A.F.

El Gobierno incluyó en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo el “Pacto para la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas” que aunque contiene medidas asociadas al Plan Marco de Implementación -PMI-, no lo abordan de forma integral. En el documento no existe una ‘línea de base’ en materia de implementación que permita definir a qué programa y proyecto, grupo poblacional y en qué municipio de implementación del A.F., por ejemplo, se destinará el gasto en cada caso.

Gran parte de las medidas contempladas en el PND asociadas al PMI detallan en otros pactos, lo que dificulta el seguimiento y podría constituir un incumplimiento del documento CONPES 3932 de 2018 que especificó que el Plan Cuatrienal de Implementación debe estar dividido en seis capítulos (por punto del A.F.) con todos los indicadores del PMI correspondientes a ese periodo de Gobierno. En cumplimiento del Acto Legislativo 01 de 2016, el Plan Plurianual de Inversiones -PPI- incluye un componente específico para la paz.

Si bien el monto total destinado en el PPI para la paz de \$37,1 billones (3,38% del valor total del PND), es superior al contemplado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- de 2018, la desagregación por punto del A.F. evidencia que no hay correspondencia con el MFMP, y, para los puntos 1, 2, 4 y 6 los recursos son significativamente inferiores en todos los casos.

La ST registró algunas controversias relacionadas con el hecho de que en el articulado del PND no se incluyó el monto desagregado para el pacto XI “Pacto

por la Construcción de Paz”; para el Pacto XII “Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Indígenas, Negros, Afros, Raizales, Palenqueros y Rrom” y para el pacto XIV “Pacto de Equidad para las Mujeres” y con la incertidumbre respecto a los recursos con destinación específica para la implementación del A.F.

La ST reitera su preocupación por la paralización del trámite del proyecto de reforma a la Ley 152 de 1992 (Ley Orgánica del PND) que genera un importante problema de secuencia, pues faculta la inclusión del Plan Cuatrienal de Implementación en el PND y el componente para la Paz en el PPI y permite la articulación del PMI con los instrumentos de planeación del nivel departamental y municipal. Aunque el Acto Legislativo 01 de 2016 brinda garantías jurídicas a la implementación del A.F., como lo ha reiterado la ST, la reforma a la ley es indispensable para garantizar la sostenibilidad administrativa del proceso de implementación a nivel nacional y territorial.

Los retrasos en la implementación del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIPO- impactó negativamente la articulación entre el PMI y el PND.

En relación a las medidas para implementar el A.F. con recursos territoriales, la ST registró importantes avances en la aprobación de proyectos a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías -SGR- con la aprobación de 158 proyectos. Además, la Ley 1942 de 2018 (por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 10 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020) aumentó los recursos del SGR para la paz en 50,8% (de \$1,23 a \$1,9 billones). El Gobierno ha propuesto una serie de medidas en el articulado del Plan Nacional de Desarrollo, así como en la política “Paz con Legalidad”, para fortalecer la ejecución de estos recursos.

Asimismo, el Sistema General de Participaciones -SGP- es la fuente de mayor importancia en el PPI para la paz, tal y como quedó consignado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- de 2018. Sin embargo, no existen los “lineamientos que permitan redireccionar el uso de los recursos provenientes del SGP o de los entes territoriales a la Implementación del A.F” (Contraloría General de la República, 2018, p. 19).

En relación con la participación del sector empresarial, la ST resalta que en el marco del programa ‘Obras por Impuestos’, han sido entregados dos de los 23 proyectos aprobados y el Gobierno ha decidido no solo darle continuidad, sino

flexibilizar y fortalecer el mecanismo. Asimismo, el Gobierno ha decidido darle continuidad a los beneficios tributarios para las empresas que se asienten en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto -ZOMAC-

En materia de implementación normativa, el primer periodo de la legislatura 2018-2019 finalizó el 16 de diciembre sin mayores avances en materia de implementación. De 16 proyectos presentados al Congreso, cinco fueron archivados por vencimiento de términos (todos actos legislativos) y once más continúan su curso. Cabe anotar que siete proyectos no han presentado avances en su trámite, lo que implica una desaceleración en el ritmo de implementación de este subtema. El único proyecto de Acto legislativo que es totalmente contrario a lo establecido en el A.F. que continúa en trámite es el que busca impedir que el narcotráfico y el secuestro sean conexos al delito político. En el periodo que inicia en marzo, las mesas directivas de las comisiones del Congreso tendrán que dar prioridad en la agenda legislativa a los proyectos pendientes que, de no ser aprobados antes del 20 de julio, serán archivados por vencimiento de términos.

Durante este periodo será crucial el liderazgo que ejerza el Gobierno y su bancada, en el impulso a proyectos que hacen parte del paquete normativo propuesto en la política “Paz con Legalidad”, que se ajusta en buena medida a lo estipulado en el A.F. También será importante la vigilancia por parte de distintos sectores para evitar que éstos pierdan la correspondencia con lo pactado.

En relación al Componente de Verificación Internacional y el Componente de Acompañamiento Internacional, el ritmo de implementación se mantiene, sin embargo, como se señaló, preocupa la discontinuidad de la CSIVI y de la mesa técnica creada el trimestre pasado, porque puede frenar o desacelerar la implementación de estos subtemas. Al respecto, la ST considera primordial reactivar el trabajo entre la Mesa Técnica y las once instancias de Acompañamiento Internacional para articular las propuestas de éstas con el Plan Nacional de Desarrollo.

La ST reitera que el compromiso y el apoyo unánime de la Comunidad Internacional al proceso de implementación ha sido y seguirá siendo fundamental para la construcción de una paz estable y duradera.

En lo concerniente a las herramientas de difusión y comunicación, la ST no conoció avances. En el trimestre, Mimbres: tejiendo paz, el programa de hora y media emitido en el canal institucional y producido por el Comité Conjunto de

Comunicaciones inició su segundo año de transmisión. Es importante resaltar que la política “Paz con Legalidad” contempla medidas para hacer pedagogía “de lo que será el cambio en el campo por parte de las políticas del Gobierno Nacional y dar a conocer los avances en la implementación y la estabilización” para lo que “abrirá un espacio participativo en emisora en FM de carácter comunitario, de interés público y clase “C”” (Presidencia de la República, 2018, p.27). La ST considera que el ritmo de implementación de este subtema es lento aunque se ha sostenido. Su aceleración es primordial en la medida en que contar con estrategias comunicativas eficaces, objetivas y sólidas, es una oportunidad que permitirá a la sociedad civil no sólo conocer el texto del A.F. sino contar con las herramientas para hacer seguimiento y veeduría al proceso de implementación que permitirá la construcción de la paz territorial.