

13

Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

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

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

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



Directora Cinep/PPP: Martha Lucía Márquez

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

Cinep/PPP

Vera Samudio Reyes

Coordinadora equipo Cinep/PPP

Manuela Cifuentes Murillo

Profesional de apoyo a la coordinación

Sergio Coronado

María Alejandra Vergara Guerrero

Investigadores responsables del Punto 1:
Reforma Rural Integral

Víctor Barrera Ramírez

Daniel Ricardo Amaya Alba

Investigadores responsables del Punto 2:
Participación Política

Manuel Vargas Coronel

Yira Lazala-Silva

Investigadores responsables del Punto 5:
Acuerdo sobre las Víctimas

CERAC

Marlene Achury

David Correal

Eliana Delgado

Felipe González

Fabio Hernández

Julián Solarte

Angie Torres

Ana Restrepo

Jorge Restrepo

Marina Fierro

Manuela Chaves

Investigación





FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PAZ



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

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

Diseño y diagramación

Equipo de Comunicaciones - Cinep/PPP
Manuela Chaves - CERAC

Enero de 2024

Bogotá, D. C., Colombia

Este producto fue realizado con el apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la paz en Colombia. Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan, ni comprometen la posición del Fondo.

El contenido de este documento cuenta con una licencia Creative Commons “Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0”



Décimo tercer Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

En cumplimiento del mandato establecido en el Acuerdo Final de Paz (A.F.) de verificación al cumplimiento de los compromisos del Gobierno y las FARC-EP (6.3.2), la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (ST), conformada por el Cinep/PPP y CERAC, presenta su Decimotercer Informe general de verificación que detalla el estado de la implementación de los seis puntos del A.F en 2023.

En este Informe la Secretaría Técnica buscó identificar los avances y obstáculos a la implementación durante el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2023 y presenta oportunidades de mejoramiento para impulsar un más rápido cumplimiento de las disposiciones que presentan atraso o enfrentan tales obstáculos. En esta ocasión la ST puso énfasis en el análisis del diseño y la ejecución de las políticas públicas de la administración del Gobierno Nacional durante la presidencia de Gustavo Petro (2022-2026) considerando que, desde el inicio de su mandato, el Presidente de la República ha expresado el compromiso de su administración con el cumplimiento y la implementación integral del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Este informe, como todos los anteriores de la ST, se basa en un diseño metodológico fundamentado en tres dimensiones analíticas, mediante las cuales se verifica el cumplimiento de los compromisos en los distintos temas y subtemas del Acuerdo Final:

- a. Cumplimiento: esta dimensión evalúa si la acción propuesta se llevó a cabo o no, permitiendo determinar en qué medida, o qué avance tiene el cumplimiento de los compromisos establecidos en el A. F.
- b. Tiempo y secuencia: se centra en verificar si la implementación se realizó según los plazos definidos en el A.F. o, en su ausencia, dentro de los periodos temporales contemplados en otros instrumentos de planeación institucional y de políticas públicas, así como la secuencia en la implementación entre compromisos.
- c. Correspondencia: esta dimensión se ocupa de verificar la concordancia entre lo establecido en el A.F. y la ejecución efectiva de las acciones. La confirmación de esta relación de coherencia resulta fundamental para asegurar

RESUMEN EJECUTIVO

la alineación entre las disposiciones acordadas y las acciones llevadas a cabo.

- d. Integralidad: la verificación incluye de forma transversal los compromisos y disposiciones establecidas en los acuerdos en materia étnica y de género, así como la relación entre diferentes puntos y sus disposiciones.

Desde 2017 la Secretaría Técnica (ST) ha presentado, con el presente, trece Informes Generales sobre la Implementación de los seis puntos del Acuerdo Final (A.F.), seis sobre la aplicación del Enfoque de Género, tres sobre la implementación del Enfoque Étnico y uno Regional de Verificación que abarca la implementación del A.F. en las 16 Zonas PDET.

Este informe ha sido posible gracias a los recursos del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz.

A lo largo de 2023, año que cubre este informe, la implementación del —A.F.— ha tenido lugar en un contexto marcado, en primer lugar, por el cambio de gobierno nacional, la postura de la jefatura de Estado y de los funcionarios responsables de la implementación de avanzar en el cumplimiento integral del Acuerdo, y las modificación de la estructura de gestión para el cumplimiento del Acuerdo; en segundo lugar por las discusiones en torno a la formulación y aprobación de los nuevos instrumentos de política pública que tienen correspondencia con el A.F., comenzando por el Plan Nacional de Desarrollo —PND—; en tercer lugar, por los avances en el desarrollo de la política de “paz total” y los ceses al fuego con las organizaciones armadas con las que se adelantan diálogos; en cuarto lugar, por los comicios electorales locales y departamentales; y, por último, de forma transversal, por las expectativas ancladas en la opinión pública, los movimientos sociales y las comunidades de un mayor impulso del Gobierno Nacional a la implementación de los compromisos establecidos en el A.F.

Un primer avance significativo fue la inclusión de un capítulo sobre paz en el PND, en el que fueron abordadas las disposiciones relativas a la implementación del A.F. en el marco de la política de “paz total”. La Ley aprobatoria del PND también incluye las disposiciones necesarias, en particular en lo relacionado con la asignación de recursos en el Plan plurianual de Inversiones. Para este cuatrienio fueron asignados 50,4 billones de pesos, 13,39 billones más que el anterior, con un crecimiento nominal de 27% para el período y real del 5% (descontando la inflación de precios al consumidor, si se alcanza la meta de inflación para fin del período). Aproximadamente 80% de estos recursos están dirigidos a la implementación del Punto 1 sobre Reforma Rural Integral. Así el PND cumple con el compromiso del AF de incluir en este tercer período del gobierno nacional desde la firma del Acuerdo (y por última vez como disposición en el AF y como compromiso constitucional) las disposiciones necesarias para su cumplimiento.

RESUMEN EJECUTIVO

No obstante, la ST reitera el llamado de atención que ha hecho en sus anteriores informes sobre la necesidad de mejorar y ampliar los indicadores de gestión y trazadores presupuestales que permitan hacer un mejor seguimiento a la implementación. A su vez, la ST reitera el hallazgo sobre la insuficiencia de recursos que se requieren para avanzar en la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno, a la escala que requiere el AF. En tercer lugar, la ST hace un llamado sobre la importancia de crear la Consejería Presidencial anunciada tiempo atrás por el presidente de la República para la implementación del Acuerdo Final, de tal suerte que se disponga de la capacidad institucional, financiera y legal para acelerar el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo.

En materia de gestión, la ST reitera la necesidad de cumplir con la revisión del Plan Marco de Implementación —PMI—, y actualizar y completar sus indicadores, considerando la situación de la implementación en el momento en el que se actualice, un compromiso pendiente en los últimos cinco años.

Finalmente, la ST destaca el interés del Gobierno por avanzar en una política de seguridad humana, en concordancia con lo establecido en el A.F., y que así se presenta en la política de seguridad y los esfuerzos de las diferentes entidades por acoger este enfoque. No obstante, el deterioro de las condiciones de seguridad para la implementación continúa afectando la implementación, en particular de forma severa en los puntos de Fin del Conflicto y Solución al Problema de Drogas Ilícitas, y de manera general en las regiones del país en el que el agravamiento de las disputas violentas entre grupos armados se ha constituido en el principal obstáculo para la implementación. Esta última observación es de particular relevancia pues las condiciones de inseguridad afectan severamente reincorporación de los excombatientes de las hoy extintas FARC-EP, impide su participación política, ha exacerbado el riesgo de seguridad para las personas en proceso de reincorporación, e impide el desarrollo de sus proyectos de vida.

A la par de la definición del PND, la decisión del Gobierno Nacional de impulsar la búsqueda de la “Paz Total” ha marcado el periodo que cubre el presente análisis. El Gobierno Nacional logró la aprobación en el Congreso de la República de la Ley que prorrogó la facultad que tiene el Gobierno para adelantar negociaciones de paz:

La Paz Total es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la Paz Total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. (Ley 2272 de 2022, art. 2, num. b).

RESUMEN EJECUTIVO

Como lo ha predicado la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, la política de paz total se sienta sobre tres pilares fundamentales:

materializar garantías de no repetición a partir de la satisfacción de las demandas estructurales en los territorios más vulnerables; el fortalecimiento de una cultura de vida en sociedad, por medio de la reducción de las violencias armadas y de los factores que las generan; y la promoción de una nueva mentalidad en la fuerza pública y de los organismos de seguridad para focalizar los esfuerzos en la identificación de los máximos responsables (Presidencia de la República, 2023).

En ese sentido la ST encuentra una correspondencia de este esfuerzo de política con los propósitos y principios del AF.

Adicionalmente, el panorama para la implementación de esta política se encuentra estrechamente vinculado con la apertura del diálogo con diferentes actores armados, lo que ofrece en un escenario de éxito de esos diálogos la oportunidad de desactivar la principal fuente generadora de violencia, según lo señala esta ST en este informe y en el anterior (referencia). La ST encontró, que tanto el cese el fuego con el ELN como con la agrupación de grupos relacionados con las hoy extintas FARC que se conoce como EMC (Estado Mayor Central), han coincidido con una reducción de las acciones violentas, los combates y las víctimas civiles durante los últimos cinco meses (en el caso del ELN) como en los últimos tres meses (en el caso del EMC), lo cual muestra un impacto positivo en materia de la inseguridad y la violencia generada por esos grupos.

Por otro lado, en el mes de octubre se llevaron a cabo las elecciones regionales a las alcaldías y gobernaciones en el país. Estos comicios permitieron hacer un balance sobre el estado de la participación electoral en el que sobresalieron dos fenómenos. De un lado, las dificultades que siguen teniendo las mujeres y las comunidades étnicas para gobernar localmente, con la excepción de la elección de Nubia Carolina Córdoba del Partido Liberal, primera gobernadora del Chocó, y del otro lado, el aumento de firmantes del A.F., entre aquellos que son miembros del Partido Comunes conformado mayoritariamente por los firmantes del Acuerdo de Paz, y aspirando a cargos de elección popular. De 101 candidatos en 2019 a 144 candidatos en 2022, en su mayoría a concejos municipales (114) y siete de ellos a alcaldías, destacándose la elección de Armel Carcacas Viveros el primer alcalde del Partido Comunes en el municipio de Cumaribo, departamento de Viçhada.

Ahora bien, junto a estos elementos generales de contexto, la ST ha identificado durante 2023 iniciativas y políticas dirigidas a la implementación del AF. Se destaca el impulso al sector agrario y rural que ha permitido dar trámite a iniciativas legales necesarias para avanzar en la Reforma Rural Integral –RRI– que se encontraban con un amplio rezago. Tal es el caso del trámite y aprobación del

Acto Legislativo 03 de 2023 que establece la Jurisdicción Agraria y Rural, la aprobación y creación de cuatro nuevas Zonas de Reserva Campesina –ZRC– y la concertación y protocolización del Catastro Multipropósito indígena.

Al tiempo el gobierno nacional formuló la Política de desmantelamiento de organizaciones criminales, la construcción del Plan estratégico de seguridad y protección para la población en reincorporación, la aprobación del Sistema Nacional de reincorporación Integral y el diseño y publicación de la Política Nacional de Drogas, todas iniciativas que avanzan en el cumplimiento de compromisos del Acuerdo pendientes durante años y que en su aplicación ofrecen la oportunidad de acelerar la implementación. Finalmente, la ST destaca la apertura del macrocaso 11 que investiga la violencia basada en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio y la publicación del primer informe del Comité de Seguimiento a las recomendaciones de la CEV, asuntos que contribuyen al cumplimiento de los compromisos del punto 5 sobre “Víctimas”

De allí que la ST concentre la verificación de manera prioritaria en estas nuevas políticas delineadas por el presidente Gustavo Petro (2022-2026) durante la primera parte de su gobierno por cada uno de los puntos del Acuerdo Final.

1. Reforma Rural Integral

Durante el periodo de verificación cubierto por el Informe General 13 presentado por la Secretaría Técnica se realizaron dos reformas constitucionales orientadas al cumplimiento del –AF–.: La creación de la Jurisdicción Agraria y el reconocimiento del campesino como sujeto de especial protección. La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo puso en centro de la acción del Estado el ordenamiento territorial alrededor del agua y la puesta en marcha el Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, y otras iniciativas gubernamentales como la apertura de unidades de gestión territorial de la ANT en todas las capitales departamentales del país, la activación del Sistema nacional de Reforma Agraria a través del cual se implementarían los 16 planes sectoriales, y el aumento del presupuesto de la ANT para 2024, indican un renovado interés en la Reforma Rural Integral por parte de las entidades gubernamentales responsables, correspondiente con los compromisos consignados en el AF.

En relación con el acceso y uso de tierra la ST registró la incorporación de 2.269.407 ha al Fondo de Tierras, correspondiente al 75% de la meta de los 3 millones. No obstante, de ese número, solo el 0,63% se encuentran disponibles para su entrega. En 2023 han ingresado 35.467 ha. al Fondo.

RESUMEN EJECUTIVO

Para este informe la ST priorizó el análisis de tres compromisos definidos por el –AF- en su capítulo 1, a saber: (i) el acceso y uso de tierras, formalización, frontera agrícola y protección de zonas de reserva (1.1.1), (ii) la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural (1.1.8), el Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (1.3.4).

En el seguimiento general a la implementación del capítulo agrario del A.F. y de los puntos priorizados, esta –ST- encontró varios avances y obstáculos. En relación con el primer tema priorizado, se identifican avances en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental. No obstante, estos avances no se han traducido en la identificación e implementación de medidas que permitan proteger los derechos a la tierra de los sujetos de especial protección constitucional, y reforzar la conservación interior de las áreas protegidas. Las medidas de ordenamiento y de regulación de la ocupación en AEIA no cumplen con el propósito planteado por el PZA y el -AF- de formular medidas de manera concertada para el acceso a tierra.

En términos de la Jurisdicción Agraria y Rural, segundo tema priorizado, se observa un avance importante por la reforma constitucional que creó esta figura, tarea pendiente por gobiernos anteriores. Se advierte, sin embargo, la necesidad de incrementar la participación de los beneficiarios y usuarios de la Jurisdicción en el proceso legislativo que se está desarrollando en la actual legislatura. En cuanto a la tercera priorización, en el Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación se destaca la implementación de diferentes iniciativas que si bien dan cumplimiento a los compromisos que fueron adquiridos por el estado en el –AF- se encuentran desarticuladas y no pueden considerarse en correspondencia con lo pactado.

En consecuencia, la ST encuentra como una oportunidad de mejora que las autoridades agrarias y ambientales promuevan la participación comunitaria y avancen en las medidas que permitan la protección de los derechos a la tierra de las y los campesinos en áreas protegidas, incluidos los contratos de uso, las sustracciones de las zonas de reserva forestal. De igual forma, el Congreso de la República tiene la oportunidad de promover la participación de potenciales usuarios de la Jurisdicción Agraria y Rural en el debate legislativo, con miras a reforzar criterios de justicia de género, justicia material y la protección de las partes más débiles de la relación agraria. Finalmente, sería apropiado que las autoridades en cabeza del Sistema Nacional de Nutrición y Alimentación, promuevan un enfoque de integración, concurrencia y articulación en la implementación de medidas correspondientes al Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

2. Participación Política

El punto dos del A.F. establece que la promoción de la participación electoral, social y ciudadana con plenas garantías es un pilar fundamental para la ampliación de la democracia y la construcción de paz. Fomenta la expresión de una mayor pluralidad de voces y visiones en el debate público, especialmente de aquellos sectores que históricamente han enfrentado obstáculos estructurales como mujeres, comunidades NARP, indígenas, LGBTIQ+ y ROM. De tal forma contempla una serie de ajustes en la institucionalidad nacional y local con el propósito de eliminar el uso de la violencia como mecanismo de acción política.

Para avanzar en esta materia el punto establece tres temas generales: (2.1) Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición; (2.2) mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluyendo los de participación directa; y (2.3) medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable.

En este informe la ST dio cuenta de los avances y acciones de implementación registradas para el año 2023. Durante los siete años de implementación del A.F. se han acumulado una serie de retrasos para avanzar en lo dispuesto en el punto. En el periodo analizado se observaron acciones que denotan voluntad de avanzar en algunos pendientes de la implementación. Sin embargo, persisten rezagos que no han permitido materializar el espíritu del acuerdo en materia de apertura democrática para construir la paz. Esto es evidente en la persistencia de las agresiones en contra de liderazgos sociales y firmantes de la paz y en las dificultades que aún enfrentan algunos sectores sociales para participar en política. Los rezagos fueron mucho más evidentes en la incorporación de los enfoques de género y étnico, pues pese a los avances identificados, su inclusión ha sido desigual en los diferentes temas y subtemas, siendo el enfoque étnico el que mayores dificultades evidencia.

De manera particular, por su relevancia para la actual coyuntura y el impacto que tiene en la implementación de los demás puntos del A.F., en este informe la ST priorizó el análisis de aquellos subtemas del punto dos relativos a la promoción de mayores garantías de seguridad, el fomento de un clima de reconciliación, convivencia y no estigmatización, y la transparencia de los procesos electorales. De tal forma se hace énfasis en lo que corresponde al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP- (A.F.2.1.2), la promoción de la reconciliación y no estigmatización en lo que corresponde al funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia -CNPRC- y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia -CTPRC- (A.F.2.2.4), y la reforma al régimen y de la organización electoral (A.F.2.3.4).

RESUMEN EJECUTIVO

En lo relativo al funcionamiento del SISEP la ST identificó varios avances durante este año. Entre ellos se destacan: la sesión en septiembre de 2023 de la Instancia de Alto Nivel del SISEP, la emisión de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales y Sucesoras del Paramilitarismo, y la reactivación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. No obstante, persisten retrasos porque aún no se han conformado el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo y la Comisión de Seguimiento, Evaluación y Desempeño del SISEP, lo que, a su vez, no ha permitido que se publiquen los informes anuales sobre las afectaciones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos según lo dispuestos en los indicadores B.E.21 y B.E.20 del PMI. Es importante añadir que el SISEP no consigue aún, ser un espacio de articulación integral y efectivo. No todos sus componentes avanzan al mismo ritmo y persisten niveles altos de impunidad en las investigaciones sobre crímenes contra firmantes de paz y líderes y lideresas sociales, victimizaciones que mantienen niveles elevados en el país.

En lo que corresponde al subtema promoción de la reconciliación y no estigmatización, esta ST evidenció varios avances. Este 2023 el CNPRC actualizó su plan de trabajo, se realizaron sesiones de sensibilización con algunos de los CTPRC sobre algunos procesos de la Paz Total y se inició la territorialización de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. No obstante, es necesario remarcar que esta territorialización se inició apenas este año cuando, en principio, debía comenzar a implementarse en 2021 según el indicador del PMI para esta materia, y los avances reportados no están completamente ajustados a lo dispuesto por el A.F. ni sus desarrollos normativos posteriores. El CNPRC no ha sesionado con la frecuencia que lo establece el Decreto 885 de 2017, los CPTRC reportan un funcionamiento muy desigual en el territorio según la voluntad de alcaldes y gobernadores, y la salida de los enlaces territoriales de la OACP desde la llegada del nuevo gobierno ha limitado el acompañamiento técnico de los CPTRC.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la reforma al régimen y la organización electoral, la ST identifica como un avance la presentación del proyecto de ley No 171/2023C por el senador Humberto de la Calle junto a otros congresistas, por cuanto representa un esfuerzo parlamentario para materializar una de las recomendaciones la Misión Electoral Especial buscando dotar de mayor independencia al Consejo Nacional Electoral en aras de superar su vinculación partidista. Sin embargo, aunque el proyecto de ley apunta a que el CNE sea una entidad autónoma e independiente, desiste de la idea de crear una Consejo Electoral Colombiano y una Corte Electoral como sugirió la MEE. Hay que señalar que esta reforma no está sujeta a ningún plazo específico ni en el A.F. ni en el PMI.

Ante este contexto, la ST identificó algunas oportunidades. En cuanto a garantías de seguridad, se señala que es crucial evaluar la arquitectura institucional

RESUMEN EJECUTIVO

actual en términos de seguridad. Esto permitiría realizar ajustes y superar problemas institucionales de diseño que han limitado la capacidad de respuesta frente a las afectaciones de seguridad. Además, es imperativo asegurar la efectiva implementación de todas las instancias del SISEP a través de la promulgación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo, y el Comité de Impulso de las Investigaciones. Este último debe establecer una articulación efectiva con el sistema. Por su parte, la Unidad Especial de Investigaciones de la fiscalía general de la Nación debe fortalecer su coordinación con los demás componentes del SISEP y abrirse a la participación activa de organizaciones sociales y víctimas directas e indirectas de las agresiones en las actividades que desarrollan.

En cuanto a la promoción de la reconciliación, no estigmatización y convivencia se propone dar cumplimiento a la periodicidad en las sesiones del CNPRC, fortaleciendo su estructura y visibilidad ante otros funcionarios del Estado, organizaciones sociales y la opinión pública. En relación con los CTPRC se sugiere socializar y promover estas instancias con los nuevos alcaldes y gobernadores que asumirán en 2024, pues esto se erige como una oportunidad para dotarlos de un mayor dinamismo. Asimismo, resulta una oportunidad el proceso de territorialización de la política pública de reconciliación, no estigmatización y convivencia, pues los CTPRC son actores centrales. Por ello se insta a la OACP a clarificar la estructura institucional relacionada con los Consejos Territoriales y proporcionar información que permita a consejeras y consejeros de paz, gobernadores y alcaldes conocer las y los funcionarios delegados en caso de necesitar acompañamientos técnicos para garantizar el funcionamiento efectivo.

3. Fin del Conflicto

El Punto 3 del A.F tiene como principales objetivos, 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 de reincorporación (3.4). Para el presente informe, la ST verificó la formulación y ejecución de políticas públicas enfocadas en la implementación del proceso de reincorporación social y económica y de las garantías de seguridad a las personas en proceso de reincorporación; así como de las disposiciones relacionadas con la investigación criminal, la implementación de medidas de protección para los excombatientes y la administración de los bienes entregados por las FARC.

En materia de **proyectos productivos** para personas en proceso de reincorporación, destaca la reactivación del CNR y la aprobación de un número significa-

RESUMEN EJECUTIVO

tivo de proyectos; en este aspecto, el avance más relevante registrado por la ST es la creación, por parte de la ARN, del Fondo de Sostenibilidad para proyectos productivos, el cual, con base en criterios de sostenibilidad económica, otorga apoyo financiero a largo plazo. No obstante, aún hay obstáculos en el acceso a mercados nacionales e internacionales y falta de apoyos para los proyectos productivos de excombatientes en temas socio-empresariales, financieros y administrativos.

Sobre la **reincorporación socioeconómica**, fue aprobado un nuevo modelo de apoyo a la seguridad alimentaria en los AETCR basado en la entrega de dinero y no en especie para los excombatientes con un ingreso menor a tres salarios mínimos. Por otro lado, en febrero de 2023 el CNR aprobó mantener la prestación de servicios de salud en los 24 AETCR. La ST también destaca la prórroga de la asignación mensual para personas en proceso de reincorporación hasta diciembre de 2023.

Referente a **acceso a tierras y vivienda para excombatientes**, hasta diciembre de 2023 el Gobierno Nacional ha avanzado con la compra de predios para la mitad de los AETCR y ha entregado predios para el beneficio de proyectos productivos, aunque no se tiene claridad sobre la cantidad de beneficiados. En cuanto a provisión de soluciones de vivienda, los proyectos de vivienda que se están llevando a cabo en cuatro AETCR presentan demoras. Frente a la consolidación territorial, el CNR informó que se está preparando la expedición de un decreto para reconocer las “Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva” y definir la ruta de consolidación de los AETCR.

En cuanto a la **organización para la reincorporación**, en noviembre de 2023 el CNR aprobó la propuesta de creación del Programa de Reincorporación Integral y sus líneas estratégicas; así mismo, la propuesta de creación del Sistema Nacional de Reincorporación fue aprobada en febrero por el CNR. No obstante, es necesario avanzar en el diseño e implementación del PRI, así como en la construcción y puesta en marcha del SNR, que son los mecanismos de coordinación propuestos por el gobierno para el proceso de reincorporación. Por otro lado, la ST considera que se debe llevar a cabo la revisión de los indicadores establecidos en el PMI para el proceso de reincorporación temprana, teniendo en cuenta que los compromisos establecidos ya fueron cumplidos.

En materia de **garantías de seguridad**, la ST destaca la aprobación de la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, sin embargo, es importante que se continúe avanzando en la elaboración y aprobación del plan de acción y en la asignación de recursos para las tareas de protección en el marco de la implementación del A.F, pues los recursos asignados a la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía para el desmantelamiento de organizaciones criminales no parecen suficientes y no hay mecanismo para garantizar que tengan destinación ex-

clusiva. Caso similar ocurre con las crecientes necesidades en la Unidad para la Edificación de la Paz (conocida como Unipep) en la Policía Nacional, que aún enfrenta una significativa insuficiencia de recursos humanos y materiales para sus tareas en el marco del A.F.

La ST también registró la aprobación de la política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana, cuyas acciones concretas propuestas en la estrategia “para fortalecer la seguridad de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad” tienen una concordancia completa con el A.F. Por otra parte, la ST encontró que la UEI no registró avances significativos en 2023 en relación a las condenas e investigaciones en el marco de los casos de homicidios contra líderes sociales y excombatientes.

En cuanto a las **condiciones de seguridad** para los excombatientes, persiste el riesgo de seguridad para los excombatientes en proceso de reincorporación. Desde la firma del A.F hasta el 26 de diciembre de 2023, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia registró el asesinato de 406 excombatientes, pese a que las medidas de protección se encuentran en implementación, las garantías de protección a excombatientes continúan siendo limitadas; para diciembre de 2023 la UNP implementó 582 esquemas de seguridad (individuales y colectivos). Según datos de la ST, durante 2023 fueron asesinados 41 excombatientes, todos hombres y dos con pertenencia étnica. Los cálculos de esta ST muestran que este nivel de riesgo es de cerca de 14 veces el que enfrenta la población en Colombia. En cuanto a las muertes por violencia política, en 2023 fueron asesinadas al menos 167 personas, un nivel similar de violencia política respecto a 2022 (166), la ST señala con preocupación el aumento significativo en 57% de las muertes de mujeres por violencia política, entre 2022 y noviembre de 2023, al pasar de 19 a 30, un incremento extraordinario del riesgo.

En materia de **bienes de las FARC**, entre 2022 y el primer semestre de 2023 fueron comercializados y monetizados más de \$45.627 millones de los bienes reportados en el inventario de las FARC, que generaron rendimientos financieros por \$602 millones. La ST destaca que fueron destinados \$46.230 millones para la ejecución de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que fueron utilizados en reparaciones colectivas e individuales. Además, entre diciembre de 2022 y marzo de 2023, la Sociedad de Activos Especiales y la UARIV entregaron \$4,3 millones de dólares (\$1,6 millones en efectivo y \$3,4 millones en especie) a más de 2.300 víctimas provenientes de los bienes entregados por las FARC.

La ST resalta que hubo un aumento considerable en la participación de mujeres reincorporadas en proyectos productivos frente a lo reportado por la ST en el duodécimo informe. La ST encuentra como un hecho que puede conducir a avances en ampliar el acceso a la educación para excombatientes mujeres, la elabora-

ción por parte de la ARN, del Ministerio de Educación Nacional y el CNR de un documento con lineamientos para la inclusión de mujeres y de población con identidad de género y orientación sexual diversa en el sector educativo.

La ST destaca que, de las 12.732 personas en proceso de reincorporación, 2.931 personas se reconocen como parte de algún grupo étnico (23,02%), 771 más en comparación con el último informe presentado por la ST en diciembre de 2022. También la ST resalta el inicio del funcionamiento de la Mesa Permanente de Concertación y las discusiones desarrolladas con relación al Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica (PEA). Ahora bien, el decreto 660 de 2018 que busca fortalecer por parte de la UNP las guardias indígenas y la puesta en marcha de la guardia cimarrona, no ha tenido avances en su ejecución. Tampoco han sido activadas las Comisiones Técnicas para abordar los temas relacionados al enfoque étnico en la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, según información del Ministerio del Interior.

La ST destaca la inclusión de un factor de sostenibilidad ambiental en la nueva estrategia del Fondo de sostenibilidad de proyectos productivos. Sin embargo, los proyectos productivos no cuentan con un enfoque ambiental con indicadores y seguimiento institucional, para garantizar las consideraciones ambientales de los proyectos y potenciar sus impactos positivos en materia de desarrollo sostenible existe la oportunidad de incluir desde el diseño tales indicadores.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del Acuerdo Final –A.F.– establece 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 y priorizado en los siguientes tres temas: (i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; (ii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; y (iii) Acción integral contra las minas antipersonal.

Además, la ST verificó el estado de implementación del punto en los siguientes aspectos: i) los avances en la implementación durante el período de análisis; ii)

RESUMEN EJECUTIVO

las iniciativas, políticas y programas del Gobierno Nacional 2022-2026; iii) las oportunidades de mejora en atención a los compromisos dispuestos en el A.F.

Respecto al compromiso de los **Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito** (A.F. 4.1) la ST encontró que, con corte a marzo de 2023, la más reciente información disponible no hubo avances en erradicación voluntaria frente a 2022. La erradicación forzosa disminuyó considerablemente entre 2021 y 2023, pues en este último año fueron erradicadas de manera forzosa 20.323 hectáreas – ha– de coca, niveles menores a los registrados entre 2017 y 2022 (un 29,5% de lo erradicado en 2022). Las hectáreas cultivadas de coca aumentaron significativamente en 2021 y 2022, a niveles máximos históricos desde 1999, alcanzando las 230.027,62 ha cultivadas en 2022. Ahora bien, este resultado contrasta con las incautaciones de cocaína procesada que aumentaron hasta alcanzar un máximo histórico en 2023 de 697,1 toneladas métricas entre enero y noviembre, con un aumento de 13% frente al mismo periodo de 2022. Este cambio de énfasis en los resultados de la fuerza pública en la lucha contra las drogas ilícitas es consistente con el cambio de énfasis en los objetivos de política presentes en la Política Nacional de Drogas expedida en septiembre de 2023 y no son contrarios a las disposiciones del A.F. La ST resalta que la erradicación de los cultivos de uso ilícito pasa de situación de atraso a incumplimiento debido a que, según las metas del PMI, los territorios PNIS debían de quedar libres de cultivos de coca en 2022.

La ST encontró además que la implementación del **Plan de Atención Inmediata** –PAI– familiar se desaceleró en el periodo de verificación del informe pues sólo el componente de proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido registró un aumento significativo a 66.762 familias vinculadas. Los demás componentes del PAI familiar mantuvieron un avance similar al registrado en el anterior informe de esta ST y con aumentos marginales como en los componentes de asistencia alimentaria inmediata y asistencia técnica integral que superan el 90% de implementación. La ST resalta que aún se mantiene en mínimo la implementación de los proyectos productivos de largo plazo, con un avance del 2,4%. Al igual que el aumento marginal en el plan de atención a recolectores, que es inferior al 50%. Estos resultados ponen en alto riesgo la continuidad del PNIS y aumentan a muy alto el riesgo de reversión de los logros en materia de sustitución de cultivos asociados al programa que ha reportado esta ST en el pasado. La ST encontró que la implementación del PAI familiar pasó de una situación de atraso a incumplimiento, pues su implementación debería haber culminado en 2020.

La ST además resalta que se mantiene en situación de atraso el compromiso del **PAI comunitario** (4.1.3.6), pues las entidades de implementación no dieron respuesta sobre los avances de este programa. Las entidades de implementación tampoco dieron información de avances en resultados de otras iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito en curso, como los programas Hecho a la Medida y

RESUMEN EJECUTIVO

Territorios para la Conservación, que, si bien no suponen un atraso a algún compromiso de implementación si permitían impulsar el cumplimiento del A.F. Durante este gobierno se han lanzado nuevos proyectos de sustitución en Argelia, Cauca, y en Norte de Santander, como parte del programa de “transformación de economías ilícitas por lícitas” que ejecuta la Dirección del Ministerio del -DSCI_, que ofrecen el potencial de impulsar la implementación del AF, pero aumentan la dispersión de las iniciativas de política para intervenir zonas de cultivos ilícitos. En todo caso, la ST reitera su llamado a que se avance en la contratación de la evaluación de impacto del PNIS, pendiente desde diciembre de 2022 por parte del Departamento Nacional de Planeación, como un insumo necesario para la revisión del PNIS y el rediseño de una política de sustitución concordante con el AF.

Respecto a **Tratamiento Penal Diferencial** la ST señala que fue presentada por 11 representantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz el séptimo proyecto encaminado a regular el Tratamiento Penal Diferencial para pequeños agricultores y agricultoras, el cual se encuentra actualmente en trámite. Sin embargo, la ST señala que este compromiso del A.F. se encuentra en un considerable atraso dado que debía haber finalizado su implementación en 2021.

Frente a la implementación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (**PISDA**) en municipios PNIS-PDET la ST resalta que hubo un aumento en el número de iniciativas con rutas de implementación activada, alcanzando el 51,4% del total (417 de 812); sin embargo, la ST resalta que este componente se mantiene en situación de atraso, pues según las metas del PMI, para 2022, el programa debería estar culminado en su totalidad.

En relación a la **judicialización efectiva**, la ST resalta el alto cumplimiento del indicador D.300 “Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva”, el cual señala que todas las personas capturadas por vínculos a organizaciones criminales con nexos con el narcotráfico recibieron una sentencia condenatoria. Además, la ST señala que la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033 y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026, aunque no hacen una mención directa sobre este subtema, contemplan elementos que están en concordancia con este subtema del A.F. Sin embargo, la ST señala que los mecanismos de medición de resultados por parte la UEI, en la Política de Seguridad referida y en la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, no cuentan con indicadores de seguimiento asociados a este objetivo de política, por lo cual es imposible hacer seguimiento a este compromiso del A.F., lo que supone un incumplimiento.

Frente a la **Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos**, la ST señala que continúa en atraso el “porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas”, indicador que debía iniciar en 2017 y aún no cuenta con ficha técnica

en SIPO. Tampoco conoce la ST de iniciativas para dar cumplimiento a la lucha contra el lavado de activos, en particular en la Superintendencia Financiera y la Unidad de Información y Análisis Financiero, pero sí destaca la ST que algunos elementos de esta disposición están contemplados en la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033 y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026.

En relación al **control de insumos**, la ST resalta como avances recientes la elaboración del Plan Operativo Anual de la estrategia para fortalecer las capacidades de vigilancia y control de insumos y precursores químicos, y la puesta en marcha del primer comité de Sustancias Químicas controladas.

Frente al **Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas**, la ST señala que no encontró avances sobre su implementación. Además, el indicador D.291 “Acto administrativo de creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas expedido” no cuenta con fecha técnica en la plataforma SIPO.

Sobre la regulación del **cannabis**, la ST señala que fue archivado el Acto Legislativo 001 de 2023 radicado en la Cámara de Representantes, la más reciente proposición legislativa para regularizar el uso del cannabis.

Frente a la **conferencia internacional y espacios de diálogo regionales para evaluar la política de lucha contra las drogas**, la ST ha encontrado que el Presidente de la República y otros miembros del Gobierno Nacional han hecho pronunciamientos en relación con la organización futura de dicha conferencia, en concordancia con el A.F., sin embargo, como lo ha señalado la ST en informes anteriores, pese a que el indicador asociado en la plataforma SIPO evidencie un cumplimiento del 100%, la ST reconoce que aún no se puede dar por cumplido esta disposición, la cual, en consecuencia, está como incumplida.

En cuanto a la **Acción Integral contra las minas antipersonal** la ST resalta si bien continuaron las tareas de desminado humanitario, el número de víctimas por artefactos MAP y MUSE alcanzó el máximo de los últimos seis años, con 515 víctimas. La ST resalta que aún están pendientes por intervenir 183 municipios. La ST además señala que la Política Nacional de Drogas no impulsa acciones de desminado humanitario ni cuenta con objetivos o asignación de recursos en la materia.

En relación al **Enfoque de Género**, la ST encontró que hay 4.606 iniciativas PDET con etiqueta de género y mujer rural, de las cuales el 49% cuentan con ruta de implementación activada. Además, la ST resalta la implementación, durante el 2023, de 103 estrategias con enfoque de género enfocadas en la eliminación del estigma y la discriminación de personas consumidoras. Sin embargo, la ST no encontró información sobre la implementación del PNIS con enfoque en comunidades

con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, por lo cual hay un incumplimiento de los compromisos de género en el PNIS.

En cuanto al **Capítulo Étnico**, la ST destaca el avance en la inclusión del enfoque étnico en la Política de Drogas (2023-2033) y la aprobación del reglamento interno para garantizar el enfoque étnico en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos, siguiendo las recomendaciones propuestas por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y la IEANPE, en concordancia con las salvaguardas estipuladas en el A.F. Sin embargo, la ST destaca acciones pendientes para avanzar en la implementación del Capítulo, como la caracterización sociodemográfica de las personas vinculadas al PNIS; la necesidad de generar espacios de concertación con las comunidades para avanzar en el desminado y desactivación de MAP y MUSE en los territorios étnicos; y el cumplimiento de los indicadores del SIPO correspondientes al Capítulo, puesto que solo tres de las 16 acciones para este punto han sido cumplidas en su totalidad, particularmente las que dan cuenta de la incorporación de los enfoques diferenciales en los PISDA y la inclusión de mujeres y comunidades étnicas en de las comisiones municipales de planeación participativa y de consejos municipales de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS.

En relación con el **enfoque ambiental**, la ST identificó un aumento de 13% de los cultivos de coca a nivel nacional; un aumento de 22% en los cultivos de coca en los municipios PNIS y PDET; y un aumento de 56% en los cultivos de coca en los municipios PNIS, pero que no son PDET. La ST destaca una reducción de la superficie deforestada en tres de los cinco parques con mayor concentración de cultivos de coca (Sierra de la Macarena, La Playa y Nukak). En cuanto al seguimiento de si existe o no una afectación ambiental negativa de los proyectos productivos del PNIS, la ST considera que un mecanismo que permita identificar tales afectaciones permitiría avanzar en la sostenibilidad de los proyectos.

5. Víctimas

El Punto 5 del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC sobre las víctimas del conflicto comprende el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR– (5.1), conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– (5.1.1.1), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– (5.1.1.2), la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– (5.1.2), así como las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado (5.1.3); junto con los Compromisos para la promoción, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos (5.2).

RESUMEN EJECUTIVO

Para el presente Informe esta —ST— priorizó, en el componente de verdad, los retos en la instalación e inicio del trabajo del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad —CSM—, así como los cambios introducidos por la nueva dirección de la —UBPD— y su impacto en los planes nacional y regionales de búsqueda. En el componente de justicia, priorizó la apertura de la etapa de reconocimiento del macrocaso 11 y los retos para su investigación. En el componente de reparación integral, se priorizó las iniciativas de reforma a la Ley 1448 de 2011 y, especialmente, sus implicaciones en los procesos, las competencias y el alcance de la reparación. Y, en el componente de garantías en derechos, los efectos del trabajo de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz —CADHPAZ— frente al del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos —PNADDHH—.

En relación con la —CEV— (ya liquidada), se destaca la puesta en marcha del —CSM— y, especialmente, la publicación de su primer informe en julio y los avances en la incorporación del enfoque de género y étnico en su ejercicio de monitoreo. La ST subraya las actividades de difusión y pedagogía sobre el legado de la Comisión por parte de organizaciones de la sociedad civil, la creación de una estrategia para la difusión y pedagogía del legado por parte del Centro Nacional de Memoria Histórica —CNMH—, la entrega simbólica del fondo documental digital de la —CEV— al Archivo General, una copia de seguridad a Suiza y de la transmedia al Instituto Kroc. También se refiere a la incidencia de organizaciones sociales, del —CSM— y del —CNMH— para la inclusión de las recomendaciones en los planes de desarrollo municipales y departamentales de los nuevos gobiernos locales.

Frente al avance de la —UBPD—, se evidencian oportunidades de desarrollo en la articulación con países vecinos como Venezuela, para la búsqueda transfronteriza y se analizaron los impactos de las medidas cautelares expedidas por la —JEP— para proteger los lugares y los cuerpos encontrados como impulso al trabajo de la —UBPD—. Por otra parte, ante la elección de una nueva directora para la Unidad, esta —ST— considera que los lineamientos adoptados (fortalecimiento territorial; replanteamiento de la participación; posicionamiento institucional y pedagogía; relacionamiento interinstitucional; y fortalecimiento administrativo interno) podrían cualificar el plan nacional y los planes regionales de búsqueda. No obstante, los efectos reales de estas medidas deberán ser objeto de posteriores análisis. También se señalan cambios estratégicos en la inclusión del enfoque de género y étnico en el trabajo de la —UBPD—, que pretenden mejorar los resultados obtenidos profundizando la transversalización de los enfoques en todos los ejes de acción.

En lo atinente a la —JEP— la ST destaca el desarrollo de las investigaciones en los macrocasos abiertos, la emisión de resoluciones de conclusiones y la continuidad en la expedición de escritos de determinación de hechos y conductas. Asi-

RESUMEN EJECUTIVO

mismo, valora el papel de la —JEP— en la protección de los derechos de las víctimas y de los firmantes del —A.F.— con la expedición de medidas cautelares y el seguimiento a su implementación. No obstante, la articulación interinstitucional en torno al diseño y preparación de las sanciones propias y de los —TOAR— continúa siendo un desafío por resolver, tanto como la expedición de las primeras sentencias. Esta —ST— destaca la apertura de la etapa de reconocimiento del macrocaso 11, lo cual representa un hito para la justicia transicional, más allá de los retos propios del tipo de hechos que serán abordados.

En el componente de reparación integral, la ST advierte la alta complejidad que representa la reparación efectiva ante la multiplicidad de instituciones, procedimientos y recursos involucrados. En materia de restitución no se evidencian mejoras significativas, especialmente en las solicitudes que pasan a la etapa judicial y la expedición de sentencias de fondo. Frente a la realización de actos tempranos de reconocimiento, se destaca la forma en que, la ejecución de —TOAR— ha transformado la figura, convirtiendo los reconocimientos en el resultado de procesos que apuntan a la reconciliación con comunidades específicas y frente a responsabilidades concretas. En reparación individual, más allá de los crónicos rezagos, se destaca un aumento en la inversión para la asistencia y atención que contrasta con la disminución de los recursos para la atención humanitaria y la agudización de los conflictos armados en diferentes lugares del país. Por otra parte, tan solo el 25,93% de las solicitudes de reparación colectiva cuentan con un plan de reparación. Esta —ST— reitera que las iniciativas de reforma a la Ley 1448 de 2011 son una oportunidad para fortalecer el proceso de reparación y atacar las causas que alimentan los rezagos. Adicionalmente, subraya el objetivo de profundizar y optimizar la implementación de los enfoques de género y étnico a través de cambios en los artículos de la Ley 1448 que regulan estos temas.

En la implementación de garantías en derechos humanos, la ST destaca el impacto de la reestructuración del —DAPRE— frente a la ejecución del Sistema Nacional de Derechos Humanos, la implementación del —PNADDHH— y la Comisión Intersectorial dispuesta para la materia. Se resalta el papel que podrá llegar a tener la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en la Comisión Intersectorial y las necesidades de reformulación del plan operativo para este espacio de articulación. Por otra parte, se advierte que este componente presenta pocos avances en su implementación, tal y como lo ejemplifica el reducido impacto de la —CADHPAZ— y los pocos avances en materia de transversalización de los enfoques de género y étnico en los mencionados escenarios.

Como oportunidades de mejoramiento, en el componente de verdad, la ST subraya la posibilidad de construir una estrategia estatal de articulación para la difusión y apropiación social del legado de la —CEV—, incluyendo a los entes te-

RESUMEN EJECUTIVO

ritoriales. En el caso de la —UBPD— es necesario implementar un mecanismo efectivo de participación sobre las bases de lo ya construido y fortaleciendo las capacidades técnicas de las organizaciones buscadoras. En el componente de justicia, la ST destaca dos escenarios de potencial articulación: i) la coexistencia de diferentes órganos que administran justicia frente a hechos relacionados con el conflicto armado; y, ii) la posibilidad de fortalecer una política pública de justicia restaurativa que incluya las sanciones propias y los —TOAR—. En el componente de reparación, el actual trámite de la reforma a la “Ley de víctimas” es una oportunidad para generar un debate público amplio sobre el alcance y las capacidades reales del Estado frente a la reparación integral. En cuanto a las garantías en derechos, el cambio de administraciones en los entes territoriales constituye un escenario propicio para el avance en la implementación del —PNEDDHH— y para profundizar los efectos del —PNADD—.

6. Implementación, Verificación y Refrendación

El punto 6 del A.F. detalla las herramientas para su implementación, verificación y refrendación. Esas herramientas incluyen la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación -CSIVI- (A.F. 6.1); el Plan Marco de Implementación -PMI- (A.F. 6.1.1); las disposiciones presupuestales e institucionales para asegurar la implementación (A.F. 6.1.2); las medidas que permiten garantizar la transparencia en el proceso de la implementación (A.F. 6.1.5); las prioridades de implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10); los mecanismos internacionales de verificación (A.F. 6.3); de acompañamiento internacional (A.F. 6.4) y las herramientas de comunicación para la difusión de la implementación y su pedagogía (A.F. 6).

La implementación de los compromisos del A.F., para el punto 6 **inició, pero tiene retrasos y controversias** que llevan a **obstáculos en la implementación**, lo que en consecuencia limita el cumplimiento en correspondencia con lo establecido en Acuerdo Final. Para el Decimotercer informe, la ST, para el punto, priorizará los elementos asociados a la capacidad de gestión del Gobierno Nacional frente a la implementación del A.F y los recursos destinados en las diferentes herramientas de planeación y presupuestación para la implementación del A.F.

Durante el periodo de observación, la ST registra positivamente el hecho de que la **CSIVI** continúa reuniéndose con regularidad en 10 sesiones celebradas en 2023.

Frente al **PMI**, la ST registra que esta herramienta aún **no ha sido actualizada** ni revisada en concordancia con el A.F. que indica que tal revisión debe hacerse anualmente en el marco de la CSIVI. La ST reitera, como lo ha hecho en sus anteriores informes, la importancia de revisar el PMI de 2017, especialmente atendiendo la realidad fiscal y económica para 2024, así como los rezagos, necesidades presupuestales, las evaluaciones de programas para la implementación del A.F. y los cambios de política pública, de forma que todos estos elementos queden integrados en el PMI revisado.

El esquema organizacional del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no fue modificado durante el periodo de observación por lo que la oficina encargada de la implementación continúa siendo una dependencia subordinada de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. La ST reitera la importancia de modificar la estructura organizacional actual con el fin de que el **despacho encargado de la implementación recupere las capacidades** de coordinación política, las delegación y facultades de ordenación del gasto y los recursos humanos y de nominación de equipo para la implementación.

La ST alerta sobre la falta de avances en la **inclusión de al menos las 19 fichas técnicas** que no han sido incluidas en el SIPO y sobre la falta de **revisión de 11 indicadores** que deben ser revisados al interior de la CSIVI.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, el Componente Internacional de Verificación de la CSIVI y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–, continúan operando como mecanismos internacionales de verificación con normalidad. Sobresale en este punto durante el periodo de observación la **prórroga -el 30 de octubre de 2023- del mandato de la Misión de Verificación** de las Naciones Unidas en Colombia hasta el 31 de octubre de 2024 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la entrega del informe preliminar de Antonia Urrejola, experta internacional sobre los obstáculos a la implementación en materia de justicia transicional de la OACNUDH. Asimismo, es importante resaltar la reactivación de las tareas de verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación a partir del mes de septiembre de 2023, con la publicación de este, el XIII Informe de Verificación, gracias al apoyo financiero de la cooperación internacional, como lo establece el AF.

Sin embargo, el papel de los Notables Verificadores aún no se reactiva. La ST reitera su llamado para que el Gobierno Nacional adelante las gestiones del caso para reactivar el papel de los expresidentes Felipe González (del Gobierno de España) y de José Pepe Mujica (de la República Oriental del Uruguay) para impulsar la implementación y la eventual superación de las controversias como lo establece el AF.

Frente a la implementación normativa, la ST identifica que están pendientes por adoptar 34 normas (31,7%) de las 107 que el A.F. estipuló como necesarias para su implementación, de las cuales las más importantes, en tanto su ausencia es un obstáculo para la implementación, son las relacionadas con el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de uso ilícito, la reforma de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) y la Reforma Política.

La ST resalta que la asignación presupuestal para las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F. aumentó 79,6% para esta vigencia, pasando de \$6,9 billones en 2023 a \$12,4 billones, mayor al aumento del Presupuesto General de la Nación, de 18,9%, al pasar de \$422 billones en 2023 a \$502,6 billones en 2024. Sin embargo, para la Agencia de Renovación del Territorio la ST registró una contracción en términos reales (descontando la inflación de precios al consumidor) por tercer año consecutivo, lo que aumenta el riesgo de desfinanciación de esa entidad.

En relación con el compromiso financiero para la implementación del A.F., la ST registró un sobrecumplimiento de ejecución frente a lo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– de 2017 entre 2020 y 2023, de 57.12, billones, equivalentes a un 159% de lo programado fiscalmente. Ni el MFMP de las últimas tres vigencias ni el Plan financiero incluyen una sección de asignaciones fiscales para la implementación del A.F., por lo cual la ST no puede estimar el cumplimiento frente a la programación de gasto, La ST hace un llamado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que vuelva a incluir el componente de paz en la programación fiscal de manera explícita.

La ST encontró que respecto a la ejecución del PGN 2023 que, con corte a noviembre 2023, la apropiación de recursos en las entidades con responsabilidades en la implementación del A.F. es del 71,8%, por lo que en diciembre era necesario acelerar la obligación de recursos para cumplir las metas de asignación presupuestal. No hay información sobre la ejecución presupuestal a diciembre de 2023 en el momento de cierre de este informe.

La ST no encontró información diferenciada sobre los recursos destinados a proyectos relativos a la implementación del A.F. de la de otros proyectos correspondientes de la oferta ordinaria del Gobierno para el ICBF y el SENA en 2023. Como en sus anteriores informes, la ST encuentra un riesgo de sobre estimación de los recursos dirigidos a la implementación del A.F. debido al reporte de proyectos de oferta ordinaria del Gobierno como destinados a la implementación del A.F.

En términos de inversión, dentro del documento Plan Plurianual de Inversiones –PPI– 2022-2026, la ST encontró un aumento en la programación de recursos para la implementación del A.F., pasando de \$43,6 billones a \$50,5 billones ajustados a precios de 2023, un aumento del 15,81% real. Este mayor presupuesto

RESUMEN EJECUTIVO

para inversión proviene principalmente del PGN que tuvo un crecimiento de 43,24% en términos reales.

La ST encontró un subreporte por parte de las entidades territoriales debido a que hay pocos municipios y departamentos que reportan información de gasto, según lo señala la Contraloría General de la República, lo que obstaculiza el control y seguimiento a la implementación de los recursos destinados a la implementación del A.F.

La ST también encontró que, se han aprobado \$37 billones (a precios 2023) desde el año 2017 hasta febrero de 2023 del Sistema General de Regalías La ST resalta además que, de los 911 proyectos aprobados en el OCAD Paz con recursos de regalías entre 2017 y 2022, 537 están en ejecución por 7,5 billones, con un bajo remanente de recursos para asignación.

La ST resalta que el Sistema General de Participaciones es la fuente de financiación con mayor atraso, pues hasta 2023 ejecutó solo el 7% de lo programado en el MFMP de 2017 para la implementación del A.F. En cuanto al mecanismo Obras por Impuestos, la ST encontró que durante 2022 se gestionó la mayor cantidad de proyectos, con 64 registrados por \$491.053 millones. La ST señala además un aumento por parte del CONFIS del cupo máximo de aprobación disponible para financiación de proyectos por el mecanismo Obras por Impuestos, pasando de \$250.000 millones en 2021 a \$500.000 millones en 2022 y a \$800.000 millones en 2023, un aumento del 320% en dos años, en términos nominales.

En relación con el **Enfoque de Género**, la ST encontró una reducción del 64% en la apropiación de recursos de inversión destinados a la implementación del Enfoque de la vigencia 2021 a 2022. Asimismo, la ST identificó una disminución de 21% en la ejecución de recursos apropiados entre la vigencia 2021 y 2022 de este enfoque. Adicionalmente, la ST identificó avances en la implementación en los dos únicos indicadores con etiqueta de género que no están cumplidos, referentes al seguimiento de la transversalización del enfoque y sobre el seguimiento a la implementación de las medidas de género del Plan Marco de Implementación; los demás indicadores terminados están relacionados con espacios de diálogo entre el Gobierno Nacional y la CSIVI, lineamientos para la transversalización del enfoque y la creación de la Alta instancia de Género de Gobierno. Finalmente, la ST reitera su llamado a las entidades con responsabilidades en la implementación sobre la inclusión de un trazador de género para poder identificar los recursos apropiados y ejecutados para el Enfoque de Género por puntos del A.F. e indicadores asociados.

En cuanto al **Capítulo Étnico**, la ST destaca dentro de los avances, la asignación al Viceministerio de Pueblos Étnicos dentro del Ministerio de la Igualdad, el desarrollo de la Estrategia de Coordinación, Seguimiento e impulso institucional para la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final y la firma del Pacto por la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final. Sin embargo, la ST

resalta el incumplimiento en las acciones relacionadas con las consultas previas con las comunidades étnicas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo de Paz. Según la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior es la entidad que más responsabilidad tiene con asuntos étnicos y es la que mayor atraso presenta en el cumplimiento del Capítulo: de 15 acciones a su cargo, nueve están incumplidas, las cuales están relacionadas con el liderazgo político y social, la seguridad y protección y la consolidación de programas culturales de comunidades étnicas.

En relación con el **enfoque ambiental**, la ST destaca la destinación de \$26.651 millones provenientes del recaudo del impuesto al carbono, para proyectos productivos que beneficiarán a 3.030 familias parte del PNIS.

Referencias

- FIP (abril de 2023). El Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo Apuestas, preocupaciones y recomendaciones.
- Presidencia de la República. Decreto 2647 de 2022. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (31 de marzo de 2023). Avance de la implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio.