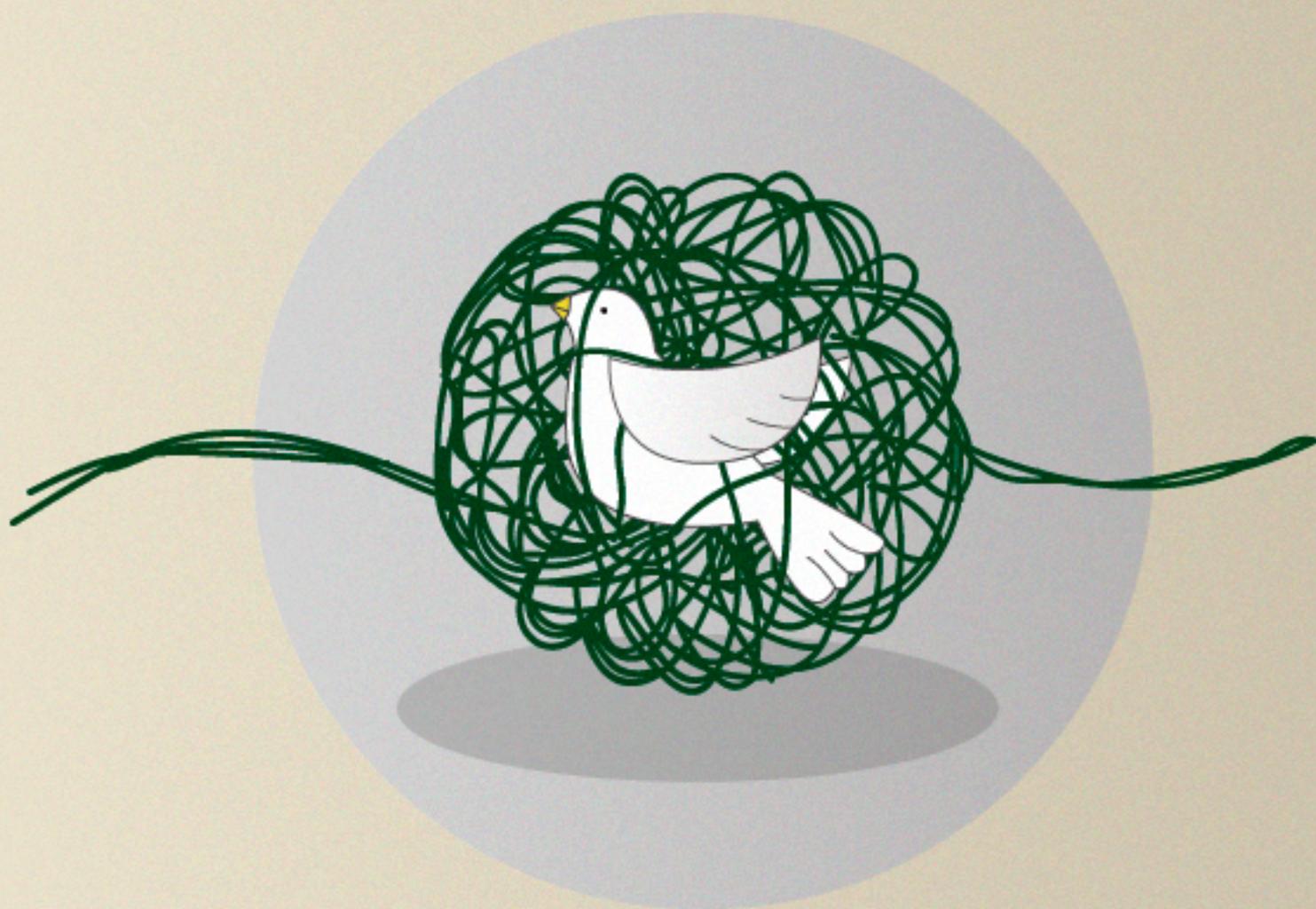


¿EN QUÉ VA EL ACUERDO DE PAZ A UN AÑO DEL GOBIERNO DUQUE?

Retos y recomendaciones



Informe 01:
Seguimiento multi-partidista a la
implementación del Acuerdo de Paz

Informe realizado con el apoyo de:



**El apoyo de esta organización a la realización de este informe no compromete su opinión sobre la implementación del Acuerdo de Paz.*

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco de la función de control político del Congreso de la República, los Representantes y Senadores abajo firmantes, hemos venido adelantando un proceso de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC.

Este informe recoge los principales retos que hemos identificado a lo largo del primer año del Gobierno del Presidente Iván Duque, y formula recomendaciones para garantizar su efectiva implementación.

Desde distintas tendencias políticas, estamos convencidos de que la mejor manera de garantizar la no repetición del conflicto armado y la transformación de los territorios más afectados por la guerra, es cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el Acuerdo de Paz.

El Acuerdo suscrito entre el Gobierno y las FARC en 2016 puso fin a más de medio siglo de conflicto armado y logró que 13.000 excombatientes dejaran las armas e hicieran tránsito a la legalidad. Pero garantizar su no repetición y hacer sostenible el proceso de construcción de paz, es aún una tarea pendiente.

Como lo ha señalado el Profesor John Paul Lederach del Instituto Kroc, **el 50% de los países vuelven a la guerra durante los primeros 5 años después de la firma de un acuerdo de paz.** En Colombia llevamos 2 años y medio desde la entrada en vigor del Acuerdo y, aunque en 2017 tuvimos la tasa de homicidios más baja de los últimos 40

años, 2018 demostró que ese proceso era supremamente frágil y que la violencia podía recrudecerse en cualquier momento.

Los puntos del Acuerdo de Paz no fueron capricho de las partes en la mesa de conversaciones. Fueron incluidos justamente como garantía de que el conflicto no volviera a resurgir. Implementarlos implica atacar de manera directa las condiciones que permitieron que el conflicto se perpetuara durante tantos años.

Por eso cuando a los habitantes de la Colombia urbana nos preocupa que la economía y la seguridad no vayan bien, pero somos indiferentes ante la implementación del Acuerdo de Paz en la Colombia rural, olvidamos que ha sido nuestra incapacidad para escuchar a esos territorios periféricos y para garantizar bienes y servicios básicos a sus habitantes, lo que ha generado el caldo de cultivo perfecto para que sigamos siendo un país violento, que mata a sus líderes sociales y de crecimiento económico por debajo de su potencial.

De ahí que más allá de los eslóganes sobre si el Gobierno de Iván Duque “ha hecho trizas la paz”, o si le apuesta a la construcción de la llamada “paz con legalidad”, a un año del inicio de su Gobierno resulta necesario hacer un corte de cuentas de en qué va la implementación del Acuerdo de Paz. La historia no le perdonaría a este Gobierno desaprovechar la oportunidad histórica que abrió el fin de la guerra entre el Gobierno y las FARC.



El Gobierno del Presidente Iván Duque se ha aproximado a la implementación del Acuerdo de Paz desde una narrativa contradictoria. En el escenario internacional asegura su compromiso con el Acuerdo. Mientras tanto en el país expresa reservas a lo acordado, no hace las inversiones necesarias en los territorios, carece de una política de seguridad ciudadana que dé confianza y tranquilidad, presenta objeciones a la ley de la JEP, introduce reformas legislativas que generan incertidumbre entre víctimas y excombatientes, y da vía libre para el avance de reformas legislativas y constitucionales que pondrían en grave riesgo la esencia del Acuerdo de paz.

A su vez, el Gobierno niega la existencia del conflicto armado, refiriéndose en cambio al problema como "condiciones de violencia y marginalidad". En consecuencia, la solución ya no es la paz territorial plasmada en el Acuerdo de Paz basada en la participación ciudadana, la ampliación de la democracia, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, y el reconocimiento de los daños causados por todas las partes en el conflicto armado; sino un proceso de "estabilización" y de garantía de la "legalidad", asociado con la reincorporación de las bases guerrilleras (no de sus mandos), y pensado en lógica centralista desde

Bogotá.

Esta visión limitada de la construcción de paz responde también a que los compromisos del Acuerdo de Paz para el Gobierno Duque no hacen parte de una política de Estado¹, sino de la política de paz del gobierno anterior. Afirman que las obligaciones del Acuerdo son "obligaciones de medio" y que para su cumplimiento el Gobierno cuenta con un "margen de apreciación" sobre cómo llevarlas a cabo. Cuando la Corte Constitucional ya ha aclarado que el cumplimiento del Acuerdo Final debe hacerse de buena fe, respetando su integralidad y garantizando la no regresividad; y que lo que está dentro de las facultades del Gobierno es decidir sobre ciertos aspectos que hacen parte de la política de paz, no sobre si se implementa o no el Acuerdo o con qué alcance².

Como resultado de esta visión, **el 57% de las normas requeridas para la implementación del Acuerdo aún están pendientes de trámite en el Congreso de la República.**³

A este cambio narrativo se suma, en un contexto de restricciones fiscales, decisiones presupuestales que ponen en grave riesgo la capacidad de las entidades del Estado de implementar lo acordado.

1. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-comisionado-de-paz-miguel-ceballos-explica-por-que-el-gobierno-desconoce-acuerdos-con-el-eIn/598983>

2. Sentencias C-630/17 y C-379/16, Corte Constitucional.

3. Proyección normativa, Consejería Presidencial para Posconflicto, 2017.

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 y el Plan Marco de Implementación, hacer realidad lo acordado nos costará 139,1 billones de pesos, que deberán ser invertidos en un período máximo de 15 años.

Luego de su paso por el Congreso, el Plan Plurianual de Inversiones para el cuatrienio del Presidente Duque incluyó 37,1 billones que deberán ser destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. Es decir que durante estos 4 años se invertirá el 26% del total necesario para la implementación del Acuerdo.

Sin embargo, al revisar las fuentes de financiación, solo el 65% (24,3 billones) corresponden a recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones. Los demás serán el resultado del Sistema General de Regalías, recursos propios de los territorios, la contribución de privados y la cooperación internacional, de ahí que no hacen parte del proceso presupuestario ante el Congreso de la República.

De esos recursos, en el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno para 2020, el trazador presupuestal de paz creado por el Congreso de la República en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, contempla 9,8 billones para la paz. **Es decir que en un solo año el Gobierno estaría proponiendo invertir el 40%**

de los recursos de paz para todo el cuatrienio.

Sin embargo, al revisar en detalle encontramos que **al menos el 41% de los proyectos de paz incorporan programas de política social general**, sin ninguna focalización territorial. Ejemplo de ello son las acciones de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, el programa ampliado de inmunizaciones, el aprovechamiento de hidrocarburos en territorios social y ambientalmente sostenibles, el acceso a educación superior, o los programas de alimentación escolar.

Además, se reduce el presupuesto de las principales entidades encargadas de llevar a cabo la transformación de los territorios más afectados por la guerra. **Según el proyecto de presupuesto 2020 la Agencia Nacional de Tierras sufriría una reducción del 19%, la Agencia para el Desarrollo Rural del 13%, la Agencia de Renovación Territorial del 10% y la Agencia para la Reincorporación y Normalización del 7%.**

Pero quizás lo más grave es que el proyecto de presupuesto de 2020 no desagrega en el trazador presupuestal de paz los recursos necesarios para implementar cada uno de los 16 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que fueron construidos con la participación de más de 220.000 habitantes de la ruralidad colombiana.



Teniendo en cuenta este panorama, este informe prioriza algunos de los elementos más importantes para hacer irreversible el proceso de construcción de paz y da cuenta del estado de su avance. En cada uno de ellos presentamos alertas y recomendaciones para corregir el rumbo de la implementación. La información que presentamos es el producto de derechos de petición presentados desde el Congreso de la República, el seguimiento a los informes de entidades nacionales e internacionales sobre la implementación, así como de 10 visitas a los territorios más afectados por la guerra. Quizás el obstáculo más grande para su elaboración fue la ausencia de cifras públicas, los cambios en la metodología de las estadísticas presentadas por el Gobierno, la ausencia de un sistema de seguimiento sistemático, y las demoras en la respuesta a las solicitudes de información.

mayores índices de pobreza y de victimización, y cerrar la frontera agrícola.

Uno de los aspectos más importantes de la RRI es la visión integral que establece para transformar la realidad de los habitantes rurales del país en un escenario de transición y construcción de paz, bajo la premisa de que para contribuir a la no repetición se requiere revertir los efectos del conflicto en el campo y, así mismo, cambiar las condiciones que facilitaron que éste persistiera. Esta visión cobra aún mayor importancia en un contexto como el colombiano en el que se requiere brindar oportunidades de desarrollo y presencia del Estado para hacer frente a las economías ilegales y de los grupos armados. En el Gobierno de Duque, sin embargo, esta visión integral se ha desdibujado y lo que ha ocurrido en la práctica son esfuerzos aislados que no obedecen a una estrategia macro.

El Gobierno del Presidente Duque ha avanzado de forma importante en conseguir los recursos para la puesta en marcha del catastro multi-propósito negociando dos créditos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo por un total de USD 150 millones, para el fortalecimiento institucional y tecnológico del IGAC, la SNR y la ANT. Es fundamental que éste se ponga en marcha en los términos del Acuerdo.

Sin embargo, en los otros tres temas que hemos priorizado en este informe, en materia de desarrollo rural, los avances son preocupantes.

Punto 1: Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral (RRI) pactada en el Acuerdo de Paz está dirigida a transformar el campo, integrar las regiones al desarrollo y erradicar la pobreza rural. Lograrlo implica, por lo menos, crear un Fondo de Tierras con el fin de democratizar el acceso y uso adecuado de la tierra, formalizar la pequeña y mediana propiedad rural, desarrollar un sistema de información catastral, concentrar bienes y servicios públicos en los municipios con los



En el primer año del Gobierno Duque se ha generado acceso y formalizado un total de 73.465⁴ hectáreas de pequeña y mediana propiedad.

Esto representa el 8,7% de lo que deberíamos estar haciendo al año para poder cumplir con la meta establecida en el Acuerdo de dotar y formalizar 10 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras. Y eso partiendo de un plazo total de 12 años, cuando en realidad el Acuerdo habla de 10 años para formalización y de 7 años para zonas PDET.

Además, resulta especialmente grave que el Gobierno esté reportando conjuntamente los datos de formalización de predios privados y dotación de baldíos, sin diferenciarlos, lo que no corresponde con lo establecido en el Acuerdo, ni con las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Se necesita, pues, un avance mucho más sustancial en la consolidación del Fondo de Tierras, que a pesar de ser es uno de los instrumentos más relevantes del Acuerdo en este Gobierno ha quedado marginado y desfinanciado.

La situación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), no es más alentadora. A la fecha durante el Gobierno Duque, con la información disponible, **la inversión realizada a través de obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET (56,4 miles de millones) equivale al 0.08% del costo total requerido para su materialización (70,1 billones).**

Para lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo deberíamos estar invirtiendo por lo menos 4,67 billones al año. Esto significa que **estamos invirtiendo al año en los PDET, el 1.2% de lo que deberíamos estar invirtiendo para cumplir el Acuerdo de Paz.**

Esto sin mencionar que en el territorio las comunidades que hicieron parte de la planeación participativa aún están esperando una respuesta más clara de parte del Gobierno respecto de cómo se va avanzar con el proceso de ejecución de los PDET. Y, en esencial, que el Gobierno dimensione que el componente participativo no es menor.

Finalmente, la ausencia del Plan de Zonificación Ambiental, que debía haber sido adoptado durante los primeros 2 años de implementación, de la mano de la ausencia de la capacidad del Estado para copar los territorios antes controlados por las FARC, ha permitido la expansión de la frontera agrícola y el crecimiento acelerado de la deforestación.

En 2017 se deforestaron 219.973 hectáreas, 84% de las cuales se concentraron en municipios PDET⁵. Si bien esta tendencia se redujo en un 10% en 2018, las metas planteadas por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo permitirían la deforestación de 900.000 hectáreas en el cuatrienio. De otro lado, aún es fundamental tener



4. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Informe de Gestión. Agosto 7 de 2018-Junio 30 de 2019. Pág. 10.

5. Fuente: alertas tempranas/cálculos propios.

más información para evaluar cuáles fueron los factores y las medidas tomadas en 2017 y comienzos de 2018 que pudieran estar asociadas con la reducción del fenómeno.

Punto 2: Participación Política

El Acuerdo en materia de participación política busca favorecer la inclusión política, ampliar la participación ciudadana y romper el vínculo entre política y armas. La aprobación del Estatuto de la Oposición en julio de 2018 y la transformación de las FARC en partido político han sido avances significativos en la ampliación de la democracia.

Sin embargo, tres de las principales iniciativas para la materialización del Acuerdo no han tenido el liderazgo del Gobierno Duque en el Congreso de la República: las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la Reforma Política, y la garantía del derecho al voto en la ruralidad.

Las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz son una medida para promover la representación política de las poblaciones más afectadas por el conflicto y el abandono institucional. Sin embargo, luego de tres intentos, en el segundo semestre de 2018 la plenaria del Senado hundió el proyecto por falta de quórum.

En cuanto a la reforma política, el Acuerdo estableció la creación de la

Misión Electoral Especial (MEE), que publicó su informe en abril de 2017. **El Gobierno del Presidente Duque, por su parte, presentó un proyecto de reforma política⁶ que no correspondía a la reforma estructural y robusta propuesta por la Misión Electoral Especial (MEE)⁷**, y que no superó el quinto debate en el Congreso. Dicha reforma únicamente incorporaba cuatro de las recomendaciones de la MEE: Listas únicas y cerradas para la elección de congresistas, diputados y concejales; listas con paridad de género; financiación preponderantemente estatal de las campañas; y autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal del Consejo Nacional Electoral.

Así, la reforma propuesta por el Gobierno Duque dejó de lado elementos fundamentales como la creación de una Corte electoral para resolver la duplicidad de funciones entre el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Estado; la creación de una nueva autoridad administrativa electoral; y la creación de un sistema escalonado de adquisición de derechos para los partidos, entre otros.

Adicionalmente, el Acuerdo señala que se deben poner en marcha medidas para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas. **Según la MOE, hay 360 municipios en el país, 32% de los cuales son municipios PDET, que tienen tan solo 1 puesto de votación por cada 63,2 km².**

6. Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018- Cámara.

7. Propuestas Reforma Política y Electoral en Colombia. Misión Electoral Especial.

A la fecha, ninguna de estas medidas ha sido implementada por el Gobierno Duque.

Punto 3: Reincorporación y seguridad territorial

El Punto 3 del Acuerdo de Paz contempla un proceso integral que incluye el cese al fuego, la reincorporación de los excombatientes y las garantías de seguridad territorial.

El cese al fuego y la dejación de más de 9.000 armas permitieron crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final, además de preparar a la institucionalidad y al país para la reincorporación de más de 13.000 excombatientes a la vida civil.

Sin embargo, la no repetición del conflicto depende en gran medida del éxito de los procesos de reincorporación y de las garantías de seguridad territorial. Y la realidad nos está demostrando que ambos componentes están en crisis.

Si bien desde el inicio del Gobierno Duque han sido aprobados 223 proyectos productivos (entre colectivos e individuales) beneficiando a 717 personas en proceso de reincorporación, la realidad es que a pesar de esos esfuerzos el **83% de los excombatientes objeto del proceso de reincorporación (13.018), siguen**

sin hacer parte de ningún proyecto productivo (público o financiado por cooperación internacional) que les permita avanzar en su proceso de reincorporación económica.

La situación de seguridad no es menos preocupante. Luego de que en 2017 experimentamos una tasa de homicidios de 24,4 por cada 100.000 habitantes, esta cifra ascendió a 24,9 en 2018, quebrando por primera vez la tendencia descendente que venía desde 2013.

Si bien los datos para el año 2019 aún son parciales, la Fundación Ideas para la Paz reporta que en términos generales la tasa para este año podría volver a retomar su tendencia a la baja y localizarse en 24,4 por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, esta cifra merece varias consideraciones, en particular en lo relacionado con homicidios de ex combatientes, de líderes sociales y en municipios PDET.

De agosto de 2018 a julio de 2019 han sido asesinados 56 excombatientes de las FARC, ascendiendo a un total de 138 desde el inicio del proceso de dejación de armas.⁸

En cuanto al homicidio de líderes sociales, el Gobierno ha reportado que desde el 7 de agosto de han sido asesinados 68 líderes y lideresas sociales⁹.

8. Esto implica que el un 40,5% de los homicidios a excombatientes, se ha dado en el Gobierno Duque. Fuente: Idepaz. Informe líderes y defensores de DDHH asesinados al 26 de julio de 2019: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/07/Informe-parcial-Julio-26-2019.pdf>

9. Sin embargo, según otras fuentes, en ese periodo han sido asesinados al menos 106 líderes sociales: <http://lideres-sociales.datasketch.co/6>. Propuestas Reforma Política y Electoral en Colombia. Misión Electoral Especial.



Según eso, el Gobierno concluye que ha habido una reducción del 35% en este fenómeno.¹⁰ Sin embargo, esta conclusión es seriamente cuestionable. Como lo ha explicado el Profesor Rodrigo Uprimny, este dato está basado en cifras que aún están en proceso de verificación por parte de OACNUDH y se basan en períodos no comparables.

Pero quizás lo más preocupante es que a pesar de la leve reducción en la tasa de homicidios reportada por la Fundación Ideas para la Paz para 2019, **comparando los periodos de julio 2017 a junio 2018 y de julio 2018 a junio de 2019, hay un incremento del 1,5% en la tasa de homicidios en municipios PDET**, particularmente concentrado en zonas como el Catatumbo, el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Para este periodo, la cifra de homicidios en los municipios PDET representó el 26,3% del total nacional, cuando estos son tan solo el 14% de los 1.222 municipios del país.¹¹

Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que la presencia de jueces, fiscales y policía judicial continúa siendo insuficiente. Así, en los 170 municipios PDET, el 76% no cuentan con miembros del Cuerpo Técnico de Investigación, el 36% no tiene Fiscales y hay 6 jueces por cada 100.000 Habitantes, cuando a nivel nacional

hay 11 por cada 100.00 habitantes.¹²

Punto 4: Solución al problema de las drogas

El Acuerdo de Paz reconoce que el narcotráfico es un problema que, si bien es posterior al surgimiento del conflicto armado en Colombia, ha sido la gasolina que ha permitido que éste se perpetúe durante tantos años.

Las partes se comprometieron en el Acuerdo a dar un trato diferenciado a los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico, atendiendo el fenómeno de los cultivos ilícitos como un tema de desarrollo rural, el consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública y el problema de la producción y comercialización y las organizaciones asociadas éste, con medidas adecuadas de judicialización y política criminal.

Según el último informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) que se hizo público el pasado 5 de agosto de 2019, **en 2018 se presentó una reducción de 2.000 hectáreas de cultivos de coca con respecto a 2017**. Sin embargo, este informe contempla tan solo 4 meses del Gobierno Duque, de ahí que aún no es posible afirmar que la reducción se de por ajustes en la estrategia del Gobierno Duque.

10. Hay que decir, sin embargo, que como lo han reportado varias organizaciones (HRW, Dejusticia y FIP) los cambios metodológicos introducidos por el Gobierno, la falta de publicidad de las cifras, la imposibilidad de comparar los datos de Policía Nacional y de Medicina Legal, y las inconsistencias en algunas de las cifras, generan muchísimas dudas sobre la confiabilidad de los datos reportados por el Gobierno sobre la tasa de homicidios.

11. Fuente: Estadística delictiva Policía Nacional.

12. Fuente: Respuesta derecho de petición Fiscalía General de la Nación



Adicionalmente, es importante advertir que el 62% de los lotes de coca identificados siguen ubicados en los mismos sitios, lo que demuestra que el Estado no ha sido capaz de transformar las condiciones que permiten que esos cultivos permanezcan en esos territorios. **Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que el número de operaciones de desminado suspendidas al mes se triplicó en lo corrido de 2019, pasando de 6 operaciones suspendidas en 19 meses de 2017 y 2018, a 7 operaciones suspendidas en 7 meses de 2019¹³.**

El Gobierno Duque ha señalado que sigue adelante con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), al tiempo que ha anunciado que retomará el uso del glifosato para la erradicación forzada de cultivos ilícitos.

Pero la realidad es que la implementación del PNIS se quedó en la ayuda inmediata y su articulación con medidas que lleven a una verdadera transformación de las condiciones que permiten la existencia de cultivos en los territorios, es prácticamente inexistente.

De las 99.097 familias vinculadas al programa de sustitución, el 94% cumplió con la erradicación concertada. Y, sin embargo, tan solo el 0,7% han tenido acceso a proyectos productivos. Solo el 36% han tenido acceso a asistencia técnica; únicamente el 62% han tenido

asistencia alimentaria, pero con diferencias territoriales importantes, en casos como Norte de Santander donde solo el 26,6% han recibido esta asistencia; y tan solo el 33% han tenido acceso a programas de seguridad alimentaria. Con la información disponible se puede afirmar que a la fecha no se ha formulado ningún plan integral para la sustitución.

Para poder cumplir con el PNIS, la administración del presidente Duque necesitaría invertir alrededor de \$2,7 billones. Este monto es similar a lo que cuesta implementar todo el PDET de Arauca o Sur del Tolima en los 15 años que dura su implementación.

Si bien el Gobierno Duque ha expresado reparos a la manera en la que se venía implementando el PNIS, a la fecha no es clara cuál es la propuesta de ajustes, ni se viene adelantando ningún proceso de diálogo con las comunidades para proponer un nuevo programa que permita concentrar los esfuerzos en el desarrollo rural y alcanzar el objetivo de superar el problema de los cultivos. Esta falta de liderazgo y decisiones alrededor del programa, genera mucha incertidumbre en las comunidades que le han apostado a la sustitución y mina la confianza en el Estado.

En cuanto al uso de glifosato, las comunidades que se encuentran en el programa y aquellas que tienen acuerdos colectivos firmados, han expresado grandes preocupaciones por



13. Respuesta del 16 de julio de 2019 de la OACP mediante oficio OFI19-00079995

el retorno de las aspersiones. Es importante señalar que cumplir con lo establecido por la Corte Constitucional implica que la erradicación forzada sea la última opción y que el uso del glifosato dependa de autorización caso a caso por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes que deberá considerar la evidencia científica y técnica sobre los potenciales riesgos para la salud y al medio ambiente.¹⁴

Punto 5: Víctimas y justicia transicional

El Acuerdo Final creó un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en el Sistema, y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto.

Los componentes del SIVJRNR son la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Convivencia y la No Repetición y las medidas de Reparación, que complementan el programa de reparación administrativa de la ley 1448 de 2011.

La situación más crítica la enfrenta el programa de reparación de víctimas. En el Registro Único de Víctimas

están inscritas 8.839.143 personas y son sujetos de reparación y/o atención 7.155.469 personas. Desde la puesta en marcha de la política, el país ha avanzado en la reparación de 898.540 personas, poco más del 12% del universo total. **Al ritmo al que vamos nos tomaría más de 62 años culminar el proceso de reparación.**

En este escenario, el proceso de reparación integral debería tomar medidas para avanzar de manera más rápida para lograr llegar a todo el universo de víctimas. Sin embargo, durante el primer año del Gobierno de Duque se llevaron a cabo 45.091 indemnizaciones, mientras que el promedio anual venía siendo de 103.798 indemnizaciones al año.¹⁵ **Eso implica que el Gobierno Duque está indemnizando a 56% menos víctimas al año.**

En materia de restitución de tierras y retorno de desplazados, es especialmente preocupante que haya 25.383 solicitudes en zonas no habilitadas por condiciones de seguridad, impidiendo el avance del proceso. **Las solicitudes bloqueadas por razones de seguridad son más del doble de todas las que han sido resueltas por la Unidad para la Restitución de Tierras desde el inicio del Gobierno Duque (10.318 solicitudes resueltas).**

De otro lado, en un marco de enorme polarización, ataques jurídicos y desfinanciación, la JEP, la CEV y la UBPD han avanzado a marchas forzadas.

14. Sentencia T-236 de 2017.

15. Cálculo propio a partir de las cifras de Sinergia del DNP.

La JEP tiene el mandato de investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos cometidos durante el conflicto armado. **A la fecha se han sometido a ella 11.893 personas, 81% FARC y 18% Fuerza Pública.** Hay 7 casos abiertos, incluyendo los de secuestro, falsos positivos, reclutamiento de menores y victimización de la UP. **Del total de casos relacionados con la garantía de No extradición, la JEP ha rechazado el 72%, ha concedido la garantía en el 2% y 26% se encuentran aún en estudio.**

De otro lado, la CEV fue creada para contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron en el conflicto, y contribuir a la convivencia pacífica en los territorios. A la fecha ésta ha instalado 19 de 22 oficinas en los territorios (Casas de la Verdad).

Punto 6: Verificación de la implementación y enfoques étnico y de género

El Acuerdo del Punto 6 tiene como objetivo constituir un sistema de incentivos, herramientas de seguimiento, acompañamiento, verificación y refrendación, con el fin de garantizar la implementación y dar solución a los problemas que surjan durante la misma.

16. CERAC y CINEP. Junio de 2019. Sexto Informe. Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales.

17. Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame. Abril de 2019. Tercer Informe. Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.

Esta estructura está compuesta por la creación del Plan Marco de Implementación, que asegura una guía de planificación de objetivos, metas e indicadores necesarios para la implementación de todos los acuerdos.

Además, contempla enfoques transversales como el capítulo étnico, que asegura la protección de los principios de libre determinación, autonomía y gobierno propio de los pueblos, y el enfoque de género, que garantiza la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales para asegurar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Uno de los principales retos que enfrenta este punto es la pérdida de relevancia del componente internacional de verificación como un mecanismo para resolver controversias y hacer observaciones sobre los avances en la implementación. El 23 de marzo de 2017 se designaron como Notables del Componente Internacional de Verificación al ex presidente español Felipe González y al ex presidente uruguayo José (Pepe) Mujica. Sin embargo, según el CINEP y el CERAC¹⁶, **no se ha hecho oficial una decisión sobre la continuidad del componente de verificación internacional.**

En cuanto al capítulo étnico, el Acuerdo contempla 134 medidas. Sin embargo, según el Instituto Kroc¹⁷, para abril de 2019, solo el 4% de las disposiciones



con enfoque étnico presentaban una implementación completa, 9% una implementación intermedia, 41% una implementación mínima, y 46 % no habían iniciado su ejecución.

El enfoque de género, por su parte, contempla 109 medidas a lo largo del Acuerdo. No obstante, según el Instituto Kroc, para principios del 2019, el 46% de los compromisos con enfoque de género no se habían iniciado; el 38% estaban mínimamente implementados; el 10% habían alcanzado un nivel intermedio de implementación; y el 5% de los compromisos se habían implementado completamente.¹⁸ Ejemplo de ello es que de las tierras que han sido distribuidas por el Gobierno Duque para generar acceso y formalización, tan solo el 39% han sido destinadas a mujeres.

Principales recomendaciones

1. Crear una mesa multipartidista para sacar adelante los proyectos de ley y reforma constitucional necesarios para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo la ley de tierras y adjudicación de baldíos, la reforma política, las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, la garantía del derecho al voto en la ruralidad, la jurisdicción agraria, el tratamiento penal especial de cultivadores, la prórroga de la Ley de víctimas, el sometimiento de bandas criminales, y

la reforma a la Ley orgánica de planeación.

2. Corregir el trazador presupuestal de paz en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2020, garantizando que los 9.8 billones necesarios para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz se destinen de manera efectiva a la transformación de los territorios más afectados por la guerra. Esto implicará desagregar el Presupuesto en las 16 subregiones PDET, destinando al menos 4,67 billones para avanzar en su implementación durante 2020. Implica, también, incluir el Acuerdo de Paz como una prioridad en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para garantizar que los 37,1 billones que presentó el Gobierno en el PND, tengan sustento en las cuentas fiscales de los próximos 10 años.

3. Desagregar dentro del trazador presupuestal de paz en el proyecto de Presupuesto General de la Nación, los recursos destinados para la implementación del capítulo étnico y el enfoque de género en la implementación del Acuerdo.

4. Fortalecer y dotar de capacidades técnicas y presupuestales a la Agencia Nacional de Tierras para garantizar que ésta pueda, a través del Fondo de Tierras, dotar al año 250.000 hectáreas de baldíos y formalizar 700.000 hectáreas de predios privados para campesinos sin tierra o con tierra



18. Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame. Abril de 2019. Tercer Informe. Estado Efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.

insuficiente.

5. Acelerar el proceso de formulación de los Planes Nacionales y de la Hoja de Ruta Única para la intervención territorial, garantizando la participación de las comunidades en la priorización de los proyectos para asegurar su legitimidad y pertinencia, y continuando con la ejecución de obras PIC para afianzar la confianza en el proceso.

6. Elaborar, cuanto antes, el Plan de Zonificación Ambiental pactado en el Acuerdo de Paz, con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola y la reducción de la deforestación.

7. Diseñar y publicar lo antes posible la ruta de reincorporación de excombatientes de las FARC con el fin de generar la autonomía social y económica de los excombatientes y promover escenarios de convivencia y reconciliación. Esta ruta debe permitir vincular al 100% de los excombatientes a un proyecto productivo, dentro del plazo máximo de 1 año.

8. Iniciar un proceso de reforma al sector seguridad para trazar una política de seguridad territorial adecuada al nuevo contexto operacional y enfocada en la protección de la población, garantizando la distribución de roles y misiones y la regulación del uso de la fuerza para cuidar el campo, y asegurando que los recursos para las ZEII no comprometan los recursos de los PDET.

9. Concertar con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación un plan para el fortalecimiento de la capacidad de administración de justicia en las zonas PDET, con el fin de elevar la presencia de jueces, fiscales, e investigadores técnicos de policía judicial, a las tasas nacionales.

10. Diseñar de la mano de las comunidades una estrategia para la articulación de los PDET con el PNIS, de tal forma que los recursos disponibles se concentren en el desarrollo rural y en la generación de alternativas sostenibles de productividad.

11. Garantizar que la erradicación forzada sea la última opción, y plantear los procesos de erradicación y de sustitución concertada como dos componentes de una misma estrategia, que se planeen, ejecuten y a los que se les haga seguimiento en cada territorio de manera conjunta.

12. Poner en marcha cuanto antes el proceso de adecuación de la Política de Reparación de Víctimas teniendo en cuenta los insumos del Amplio Proceso Participativo llevado a cabo en 2017 e incluyendo como ejes: prorrogar la ley; agilizar la reparación; garantizar los 5 componentes de la reparación integral; y priorizar la reparación colectiva y su articulación con los PDET, la restitución de tierras y los planes de retorno de desplazados.

13. Retomar la puesta en marcha de actos tempranos de reconocimiento de



responsabilidad, tanto en cabeza de los excombatientes de las FARC, como del Estado.

14. Avanzar en la puesta en marcha del mecanismo de monitoreo y verificación de las sanciones propias de restricción efectiva de la libertad en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz.

15. Prestar todo el apoyo político y económico a la JEP, la CEV y la UBPD para que estas puedan avanzar de

manera más ágil y eficiente en el cumplimiento de sus funciones, y renunciar a la puesta en marcha de cualquier reforma normativa que mine su independencia o autonomía.

16. Poner en marcha lo antes posible el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) en cabeza del DNP, con obligatoriedad en el reporte por parte de las entidades, y garantizando el acceso público a la ciudadanía.

Juanita Goebertus Estrada
Partido Alianza Verde

José Daniel López
Partido Cambio Radical

Carlos Ardila
Partido Liberal

David Racero
Movimiento Decentes

John Jairo Cárdenas
Partido de La U

Wilmer Leal
Partido Alianza Verde

Catalina Ortiz
Partido Alianza Verde

David Pulido
Partido Cambio Radical

Angélica Lozano
Partido Alianza Verde

John Jairo Hoyos
Partido de La U



Harry González
Partido Liberal

Temístocles Ortega
Partido Cambio Radical

Roy Barreras
Partido de La U

Iván Cepeda
Partido Polo Democrático

Luis Fernando Velasco
Partido Liberal

María José Pizarro
Movimiento Decentes

Katherine Miranda
Partido Alianza Verde

León Fredy Muñoz
Partido Alianza Verde

Neyla Ruiz
Partido Alianza Verde

Mauricio Toro
Partido Alianza Verde

Inti Asprilla
Partido Alianza Verde

Antonio Sanguino
Partido Alianza Verde



REFERENCIAS



Para la construcción de este informe, se usaron como fuentes de información páginas y documentos oficiales como: el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y 2018-2022, el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017, 2018 y 2019, la ley de Presupuesto de 2018 y 2019 y el Proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2020; documentos Conpes como el de Catastro Multipropósito y el de Reincorporación; los informes de gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, de seguimiento de la Contraloría General de la República, de rendición de cuentas y de gestión de la JEP, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; los documentos de Política de Seguridad, Paz con Legalidad y Drogas Ilícitas; las páginas oficiales de entidades como la Policía Nacional y el IDEAM; sentencias y autos de seguimiento de la Corte Constitucional; así como las respuestas a los derechos de petición que fueron enviados a las entidades responsables de la ejecución de los diferentes temas abordados.

Una fuente muy importante de información la constituye el proyecto "Del Capitolio al Territorio", que se viene adelantando desde la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes.

Hasta la fecha, los miembros de la Comisión han visitado 11 zonas PDET en donde también se encuentran ubicados algunos espacios para la reincorporación (ETCR), y de allí se recogieron diversas preocupaciones de autoridades locales y comunidades, que se ven reflejadas a lo largo de este informe.

Igualmente se consultaron documentos públicos de organismos y organizaciones que hacen seguimiento a los avances de la implementación del Acuerdo y que elaboran estudios sobre asuntos relacionados. Es así como se utilizó información de: la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP-CERAC), la Fundación Ideas para la Paz, la ONIC, GPaz, ONU Mujeres, FDIM y la Embajada de Suecia, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista, la Misión Electoral Especial, Indepaz, SIMCI, Dejusticia y la Misión de Observación Electoral.

La búsqueda y contrastación de la información de diferentes fuentes, se hizo con el propósito de contar con la información más actualizada y confiable para cada uno de los temas.