VERIFICACIÓN
ACUERDO DE PAZ
SECRETARÍA TÉCNICA

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

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

cinep | programa por la paz

CERAC
CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS

VERIFICACIÓN
ACUERDO DE PAZ
SECRETARÍA TÉCNICA

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

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

Director CINEP/PPP: Luis Guillermo Guerrero

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Consuelo Corredor Martínez
Coordinadora del equipo CINEP

Samed Mateo Vargas Montero
Profesional de apoyo a la coordinación

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

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

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

CERAC

Investigación:
Lina Asprilla

Catalina Montañez

Jorge Restrepo

Carolina Sánchez

Asistencia de investigación:
David Correal

Andrés Palencia

Ana Cristina Restrepo

Valeria Vargas

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

Septiembre de 2020
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.

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

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO 1

Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral 2

Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: participación política 8

Punto 3: Fin del Conflicto 10

Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas 13

Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto 16

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación 19

Análisis de la implementación en los territorios PDET seleccionados 23

Análisis de la implementación en el PDET Sur de Córdoba 24

Análisis de la implementación en el PDET Pacífico Medio 28

Análisis de la implementación en el PDET Catatumbo 33

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 1 DEL ACUERDO FINAL "HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL" 38

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 2 DEL ACUERDO FINAL "PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ" 76

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 3 DEL ACUERDO FINAL "FIN DEL CONFLICTO" 106

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 4 DEL ACUERDO FINAL "SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS" 139

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 5 DEL ACUERDO FINAL "ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO" 175

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 6 DEL ACUERDO FINAL "IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN" 229

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LOS TERRITORIOS PDET SELECCIONADOS 255

Importancia del enfoque territorial en el A.F. 255

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL PDET SUR DE CÓRDOBA 258

1. Contexto 258

2.1. Punto 1: hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral 260

2.2. Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: Participación Política 270

2.3. Punto 3: Fin del Conflicto 273

2.4. Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas 276

2.5. Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto 281

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL PDET PACÍFICO MEDIO 291
1. Contexto 291
2.1. Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral 296
2.2. Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: Participación Política 302
2.3. Punto 3: Fin del Conflicto 304
2.4. Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas 307
2.5. Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto 310
ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL PDET CATATUMBO 319
1. Contexto 319
2. Análisis por punto del A.F. 322
2.1. Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral 322
2.2. Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: participación política 331
2.3. Punto 3: Fin del Conflicto 334
2.4. Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas 337
2.5. Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto 342
ANEXOS 354
ANEXOS GENERALES 355
Anexo 1: Siglas y Glosario 355
ANEXOS PUNTO 1: HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL 377
Anexo 1: Número de predios ingresados al Fondo de Tierras, según fuente. 24/11/16 a 30/04/20 377
Anexo 2: Estado de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral 2019-2020 378
ANEXOS PUNTO 3: FIN DEL CONFLICTO 381
Anexo 1: Proyectos productivos de excombatientes en proceso de reincorporación con apoyo de la cooperación internacional 381
Anexo 2: Medidas para reforzar la seguridad de excombatientes 383
ANEXOS PUNTO 6: IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN 385
Anexo 1: estado de los proyectos legislativos de implementación del A.F. al término de la legislatura 2019-2020 385
ANEXOS ANÁLISIS TERRITORIAL PDET SELECCIONADOS 388
Anexos PDET Sur de Córdoba 388
Anexo 1: Iniciativas subregionales y municipales por Pilar. 388
Anexo 2: Número de iniciativas municipales y subregionales por pilar de planificación en Sur de Córdoba 390

Anexos PDET Pacífico Medio 391

Anexo 1: Iniciativas de la comunidad en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– 391

Anexo 2: Número de iniciativas municipales y subregionales por pilar de planificación en Pacífico Medio 393

Anexos PDET Catatumbo 394

Anexo 1: Iniciativas de la comunidad en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– 394

Anexo 2: Número de iniciativas municipales y subregionales por pilar de planificación en Catatumbo 396

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

RESUMEN EJECUTIVO

Presentación

El Acuerdo Final de Paz –A.F.– firmado entre el Gobierno y las FARC estableció un componente internacional para la verificación de los compromisos del A.F. (punto 6). El componente está compuesto por dos Notables y una Secretaría Técnica integrada por dos instituciones: CERAC y CINEP –ST–, designadas por las partes firmantes.

En su primera fase de funcionamiento y durante 18 meses (noviembre de 2017 a mayo de 2019), la STCVI adelantó esta tarea con la financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. En ese periodo, la ST produjo seis informes sobre la implementación de los 6 puntos del A.F. y tres informes sobre la implementación del Enfoque de Género (disponibles en las páginas web de CERAC y CINEP).

CERAC y CINEP como ST del Componente de Verificación Internacional inician la fase II de verificación para retomar el mandato establecido en el A.F. (numeral 6.3) de "realizar el análisis del **cumplimiento verificado** de lo acordado, identificar las **controversias** y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución", nuevamente con el financiamiento del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. Esta fase irá desde abril de 2020 hasta septiembre de 2021, período en el que se publicarán cuatro informes sobre la Implementación de los 6 puntos del A.F., tres informes sobre el Enfoque de Género y tres informes sobre el Enfoque Étnico.

Este es el primer informe sobre la implementación de los 6 puntos del A.F. de esta II fase, y **el 7º desde el inicio de la ST**, con un valor agregado importante, el análisis del estado de la implementación en tres regiones PDET: Sur de Córdoba, Catatumbo y Pacífico Medio. Estos tres territorios tienen una historia de conflicto social y conflicto armado que es importante tener presente, a fin de contar con un contexto que permita comprender su selección como territorios PDET en el A.F. y su escogencia por parte de la ST para analizar las dinámicas de la implementación.

Transcurridos casi cuatro años de la firma, la implementación se juega principalmente en los territorios más afectados por el conflicto, para lo cual el A.F. creó en 16 zonas del país los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. Al reconocer las enormes brechas entre la ciudad y el campo, la precariedad física e institucional y la débil presencia del Estado en estos territorios del país, lo cual ha sido un contexto favorable para el accionar de los grupos armados de la más diversa naturaleza, así como para las actividades ilegales y/o criminales.

El análisis de la ST, incluirá una visión comprehensiva del contexto, proporcionará elementos cualitativos para enmarcar los avances y dificultades en la implementación de los seis puntos de A.F. y dará cuenta del estado de implementación de los

enfoques transversales: enfoque de género, enfoque étnico, enfoque territorial y enfoque de derechos humanos. En esta oportunidad, la ST fortalecerá la difusión de los informes a nivel internacional, nacional y territorial, para lo cual cuenta con una estrategia de comunicación. Igualmente se dispone de una metodología específica para el análisis del enfoque territorial, que, si bien es transversal en el análisis, como ya se señaló, se enfocará en las tres regiones PDET para una verificación de las dinámicas territoriales en la implementación.

La ST verificará los compromisos establecidos en el A.F. y analizará los avances, dificultades o retrasos en la implementación, así como la correspondencia con el Acuerdo. En esta II fase la ST tendrá en cuenta para la verificación, de manera especial, las disposiciones del A.F., los indicadores del Plan Marco de Implementación, el Plan Nacional de Desarrollo (2018 – 2022), los Planes de Desarrollo departamental y municipal de las 3 regiones PDET seleccionadas y otros instrumentos de planeación y políticas públicas. Este séptimo informe de verificación general da cuenta del estado actual de la implementación desde junio de 2019 (corte del sexto informe de verificación de la ST) a 31 de julio de 2020.

Análisis Temático

Teniendo en consideración que han transcurrido casi cuatro años de la firma del A.F., y que el período de análisis de este informe es de 13 meses (junio 2019 a julio 2020), la ST ha identificado preguntas orientadoras para cada uno de los puntos que darán un marco analítico a las prioridades establecidas:

- Punto 1: ¿En qué estado se encuentra la apuesta de desarrollo territorial planteada en el A.F.?
- Punto 2: ¿En qué estado se encuentran las garantías de seguridad para el ejercicio de la política?
- Punto 3: ¿Cómo va la inclusión productiva de los excombatientes de las FARC? ¿En qué estado se encuentran las garantías de seguridad para los excombatientes?
- Punto 4: ¿Ha logrado el PNIS articularse con las políticas de seguridad y lucha contra las drogas y con las políticas de desarrollo rural en aras de lograr la integralidad de la implementación del Punto 4 del A.F.? ¿Han contribuido estas medidas a la transformación estructural de los territorios?
- Punto 5: ¿El funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR– da cuenta de la centralidad de las víctimas tal como lo establece el A.F.?
- Punto 6: ¿Cómo ha afectado el cambio en las condiciones fiscales la implementación del A.F.?

Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral

El A.F. propuso la RRI con el propósito de ampliar el acceso y avanzar en la formalización de la tenencia de la tierra, mejorar el ordenamiento del territorio y dar un mayor acceso a la justicia a través del catastro multipropósito, la zonificación

ambiental, medidas alternativas de resolución de conflictos, la jurisdicción agraria y el apoyo a las zonas de reserva campesina, entre las principales.

El A.F. tiene una visión de paz territorial que busca un desarrollo desde el territorio con amplia participación de los pobladores, para lo cual priorizó 170 municipios ubicados en 16 subregiones y estableció un conjunto de planes nacionales sectoriales, los PNRRI, que buscan el cierre de brechas entre las zonas urbanas y las rurales, en materia de derechos económicos, sociales y culturales junto con el acceso a bienes y servicios.

La verificación de la implementación de la RRI hecha por esta Secretaría, permitió afirmar que, hasta el 31 de mayo de 2019, se había dado un desarrollo normativo incompleto. Siendo los dos desarrollos más importantes, en primer lugar, la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– (A.F. 1.2. decretos ley 893 de 2017) y en segundo, la creación del Fondo de Tierras previsto en el Acuerdo (1.1.1 Decreto 902) así como la adopción del procedimiento para el acceso y formalización de tierras. Así mismo, en su 6º informe de verificación, se concluyó que, luego de 30 meses de la firma del acuerdo, los avances en acceso y uso de la tierra (A.F. 1.1.1) eran pocos y las metas y los cambios reglamentarios aprobados por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, permitían prever un paso lento en la implementación de las medidas para el acceso y uso de la tierra rural (ST, 2019, 6º. Informe, pág. 9).

En cuanto a los PDET (A.F. 1.2.1 1 1.2.6) se destacaba la conclusión de la etapa de planeación participativa con la aprobación de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– en las 16 subregiones PDET. La apuesta estaba en la creación de la Hoja de Ruta Única –HRU–, como instrumento de planeación articulada de planes y acciones en el territorio, con lo cual se marcaría una nueva etapa en el proceso de concretar los PATR. Finalmente, con relación a los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI– dispuestos para el desarrollo de políticas sectoriales destinadas a erradicar la pobreza extrema y disminuir la desigualdad y las brechas entre campo y ciudad, no se había concluido su diseño, ni iniciado su implementación, aun cuando su aprobación estaba prevista durante el primer año de implementación. A 31 de mayo de 2019, tres planes habían sido adoptados, tres se encontraban en cierre técnico, otro más en proceso de adopción mediante acto administrativo y el resto en proceso de formulación por parte del sector (CPEC, 2019).

Es de destacar que el 25 de mayo de 2019, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND Ley 1955), siendo el 1er Plan desde la firma del A.F., lo cual es de gran relevancia por las políticas que se adoptan y por los recursos que se aprueban para la implementación del A.F. En consecuencia, ello implicó la inclusión de un marcador presupuestal de las partidas destinadas al cumplimiento de los compromisos de A.F en las leyes de presupuesto.

En materia normativa no hay grandes avances desde mayo 31 de 2019, pues en la legislatura que empezó el 20 de julio, no se aprobó ningún proyecto de ley relacionado

con el punto 1 del Acuerdo, de manera que, como se afirmó en el último informe de la Fase I de esta S.T, el estado de la implementación normativa es incompleto. En la nueva legislatura, iniciada el pasado 20 de julio, no se han radicado proyectos de ley de iniciativa gubernamental relacionados con RRI. De iniciativa parlamentaria se han radicado dos proyectos: (i) el PL.115 de 2020 que tiene por objeto crear un programa de formalización de falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias; (ii) el PL 042-2020, que busca crear herramientas de promoción de los derechos de las mujeres rurales.

En la actual coyuntura, marcada por la crisis sanitaria causada por la pandemia del Covid-19, aunque la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– ha hecho esfuerzos por mantener la implementación y el contacto con los territorios PDET, es claro que hay nuevos factores que afectan el proceso. La pandemia ha puesto de nuevo en discusión las políticas públicas relacionadas con la alimentación, la producción campesina y la salud rural.

En particular, se revela la importancia de la apuesta de desarrollo agrario integral del A.F. que debe materializarse a través de las medidas para el acceso y uso de la tierra, y en la implementación de los PNRRI. La seguridad alimentaria se ve en riesgo por el aumento de la pobreza, consecuencia tanto del desempleo como de la caída de los ingresos por la incertidumbre que crea la pandemia, las medidas de aislamiento y la situación de los mercados internacionales, factores importantes en un país como Colombia, donde las importaciones de alimentos tienen un gran peso en el consumo total. Así mismo, la implementación del Sistema Progresivo para la Garantía del Derecho a la alimentación, es un componente necesario para enfrentar la actual situación y para que los territorios se preparen contra otros choques externos por venir.

Aunque la mayor afectación del Covid-19 se da en las grandes ciudades, también se encuentran territorios con gran afectación: Leticia, Quibdó, Tumaco, Buenaventura, Santa Marta, o poblaciones más pequeñas como Ituango. La afectación de las comunidades indígenas (3.484 casos y 85 fallecidos a julio 24 de 2020,) de por lo menos 612 pueblos, así como de la población afrocolombiana (11.567 casos y 474 fallecidos a 24 de julio de 2020) en Chocó, Nariño, Valle del Cauca y Barranquilla, principalmente, así lo muestran.

¿En qué estado se encuentra la apuesta de desarrollo territorial planteada en el A.F.?

Este séptimo informe pone el énfasis en el estado actual de los subtemas relacionados con el acceso y uso de tierras, la formalización de la propiedad y los mecanismos para la resolución de conflictos, priorizando dos eventos: la conformación del Fondo de Tierras y la puesta en marcha del Catastro multipropósito, tanto por su importancia en el cumplimiento del Acuerdo como por los avances que han tenido en su desarrollo a partir del primero de junio de 2019.

Con el fin de tener claridad en la situación de implementación, conviene diferenciar el **acceso** de la **formalización** y precisar la **adjudicación**, pues tienen implicaciones en la verificación del cumplimiento. En ese sentido, el propio Acuerdo no es claro si la formalización se refiere solamente a los predios de propiedad privada y a los baldíos adjudicados no registrados, o si se toma en un sentido amplio que incluya la adjudicación de baldíos. La PGN, por ejemplo, considera que "… de una lectura integral del Acuerdo parecería entenderse que la formalización incluye la adjudicación de baldíos por ocupación previa, al menos para efectos del cumplimiento de la meta de 7 millones de hectáreas" y que "no se tiene claridad en cuanto a las cifras de formalización y adjudicación de tierras para el cumplimiento de las metas trazadoras" (PGN, 2019, págs. 35-36).

No es suficiente con el dato de predios y hectáreas sin contar con una caracterización de los mismos, que aclare la fuente de la que provienen y señale el estado en que se encuentran tanto en materia de ocupación como de su ubicación en terrenos adjudicables o no adjudicables. Sin ello, no hay avance real en el acceso a la propiedad rural por parte de los campesinos sin tierra. Si se utilizan los bienes ingresados en el Fondo de Tierras a efectos de los compromisos de formalización, no pueden señalarse como de acceso a la tierra.

Así las cosas, es muy difícil para la ST verificar cual ha sido la magnitud de los avances y si las tierras "ingresadas" en el fondo están realmente disponibles para su distribución gratuita entre los beneficiarios definidos por el A.F.

Otros mecanismos para el acceso a tierras previstas por el A.F. (1,1,2) son los subsidios integrales y la creación de una nueva línea de crédito especial de largo plazo para la compra de tierra, con medidas especiales para las mujeres y el trámite de una ley para promover otras formas de acceso, como la asignación de derechos de uso.

Del análisis realizado en el presente informe, lo que queda claro, en todo caso, es que el proceso va lento. En los 43 meses transcurridos desde la firma del Acuerdo, las medidas de acceso y formalización de tierras no muestran una clara contribución a la transformación de los territorios.

Con relación al **Catastro Multipropósito**, la información oficial disponible permite apreciar algunos avances: en materia de actualización, al partir de una línea base de 5,6%, al finalizar el 2019 se habían actualizado 8 municipios alcanzando un 8,5% del

área con catastro actualizado. Para diciembre de 2020 se espera llegar al 20,1%. En cuanto a la Implementación del Sistema de Información Catastral, a 31 de diciembre de 2019 el avance era de un 5% y no se cuenta con información para 2020, pero se espera llegar a un 30%. En cuanto a Gestores catastrales, el IGAC habilitó 8 gestores en 2019, en 2020 se han habilitado 3 y se encuentran 5 en proceso a mayo 31 del presente año.

De hecho, particular interés tiene la actualización catastral en municipios PDET, la cual presenta resultados poco significativos: la meta del cuatrienio son los 170 municipios PDET, que representan algo más de 39 millones de has. En 2019 se logró la actualización de dos municipios: La Jagua de Ibirico, en el Cesar y Ovejas, en Sucre, (10,31% del área total de los municipios PDET). En 2020 no se ha avanzado en el proceso y se informa que se preparan insumos para iniciar la actualización en 10 municipios con un área de 999.718 has (3% de la meta) en el segundo semestre.

Desde el sexto informe esta ST expresó su preocupación por la falta de coincidencia entre el modelo catastral propuesto en el A.F. y lo planteado en el PND, en parte, porque el carácter multipropósito se refiere a la interoperabilidad de distintos sistemas de información, cuya operatividad solo podrá verificarse cuando el proceso esté concluido. Esta preocupación se extiende hoy a una posible reducción del alcance del ejercicio, puesto que, según el informe de la Consejería (CPEC, 2020c) varios documentos técnicos recomendaron una simplificación de las "variables y las especificaciones para los levantamientos de información del catastro multipropósito y la formalización, sin poner en riesgo la calidad y buscando mayor efectividad a menor costo" y para ello "se logró la disminución de las variables que se levantaban en el catastro, pasando de 150 a 19". Esta es una reducción sustancial de la información que reduce sin duda la riqueza del carácter multipropósito del catastro.

Con relación a los **Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial** PDET, durante el periodo de este informe, su implementación es el subpunto de la RRI que presenta mayores avances, aunque los progresos son mínimos en la implementación de acceso a tierras, en la garantía de derechos sociales y en la promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria a través de los PNRRI[1]. Esto supone un riesgo para la sostenibilidad del proceso ya que muchas de las iniciativas consignadas en los PATR se relacionan con la implementación de estas medidas y, además, los PNRRI deben iniciar su implementación en las zonas PDET (A.F. 1.2.2).

La ST ha constatado que las entidades encargadas de coordinar la implementación de los PDET, como son la CPEC y la ART, han desarrollado una intensa actividad para la implementación de las iniciativas de los PATR, incluso en el periodo de pandemia, para la aprobación de proyectos, la consecución de recursos, la realización de obras y la construcción de las HRU, especialmente en el Catatumbo. Igualmente, se ha desarrollado un proceso de diálogo y asistencia a las entidades territoriales para

[1] El Plan Marco de Implementación –PMI– incorpora 59 indicadores de los PNRRI para el seguimiento en los municipios PDET.

la estructuración de proyectos y la formulación de planes de desarrollo del nivel territorial, logrando que un grupo de iniciativas se incluyan en ellos. En cuanto a las HRU, hay retrasos que el actual confinamiento puede incrementar, si bien no existe en el A.F. un plazo establecido. El principal reto en este proceso es fortalecer la participación social y comunitaria en la toma de decisiones en cumplimiento del enfoque territorial. Esto es relevante para que exista correspondencia entre las disposiciones del A.F. y la implementación concreta de las iniciativas.

Un hecho importante es la adopción de los PDET en acuerdos municipales y ordenanzas. Estos son una herramienta orientadora de la planeación y la inclusión de iniciativas en los planes de desarrollo del nivel territorial, con las orientaciones y el acompañamiento de la ART y del DNP. Esto es positivo, pues implica que las administraciones locales han asumido el cumplimiento de los PATR desde sus competencias. No obstante, debe advertirse que, en general, sus metas, acciones y productos contribuyen parcialmente al cumplimiento de las iniciativas.

Igualmente es de interés para el desarrollo de los PDET, que el Consejo de Seguridad Nacional aprobara, el 30 de julio pasado, los Planes Especiales de Intervención Integral –PEEI– de las cinco Zonas Futuro, ubicadas en el Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca y Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1941 de 2018 y el Decreto 2278 de 2019. En total, las Zonas Futuro agrupan 50 municipios. El Gerente de los planes es el Departamento de Prosperidad Social -DPS. Los PEEI incluyen, como uno de sus componentes, acciones para la aceleración de los PDET en las respectivas zonas.

En los **Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral**, a mayo 31 de 2019, estaban aprobados 3 y durante el período de análisis se ha avanzado en la formalización de otros 3. En los anteriores informes de esta ST (I fase) se ha insistido en la importancia de estos Planes, en la medida en que buscan el cierre de brechas y promueven los derechos económicos, sociales y culturales de la población rural. El contar con estos planes hubiera facilitado la implementación de los PDET y la articulación de la reforma rural con los planes de desarrollo territorial, y posiblemente, el manejo de la crisis sanitaria en algunos territorios. Haber contado con un Plan Nacional de Salud Rural hubiera dado apoyo importante a la gestión de la pandemia en los territorios. Las comunidades expresan la necesidad de expedirlo a la mayor brevedad, atendiendo a las diferencias regionales. Igualmente, haber tenido el Plan para garantizar el derecho a la alimentación, hubiera permitido conocer las potencialidades y las necesidades de los territorios en materia de alimentos, para contribuir a disminuir los efectos adversos que sobre la calidad de vida de la población han tenido las medidas tendientes a la mitigación de la pandemia. Tomar en consideración las potencialidades de los territorios no solo los beneficia directamente, sino que beneficia también al resto del país.

Desde el 31 de mayo de 2019 ha habido avances en la implementación de los PNRRI. A la fecha, están aprobados 6, uno de los cuales debe ser revisado por cambio en las

competencias del sector. Tres ya iniciaron su implementación, mientras que otros han sido aprobados recientemente. A la luz del análisis puede afirmarse que este subtema se encuentra en implementación y ha registrado avances durante el período considerado. Sin embargo, aún quedan por aprobar 10 de los 16 planes establecidos, junto a otro por lo que configura un retraso frente a lo previsto en el A.F.

Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: participación política

En este punto en el A.F. se establecen una serie de medidas y mecanismos que buscan, a través de la apertura democrática, romper el vínculo entre las armas y la política, brindando canales institucionales para el diálogo, la concertación y el debate en torno a los diferentes conflictos sociales.

Desde la firma del A.F. hasta el 31 de mayo de 2019, esta ST puso de presente el avance, en especial normativo, relativo a las garantías para el ejercicio de la política (A.F. 2.1), siendo el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018) una de las principales disposiciones iniciadas a tiempo y con avances en correspondencia con el A.F. Sin embargo, quedó pendiente la reglamentación sobre el funcionamiento a nivel municipal y departamental frente a las elecciones de octubre de 2019. Asimismo, la conformación del SISEP (Decreto Ley 895 de 2017) se reconoció como un avance normativo según lo acordado en el A.F. No obstante, su aplicación ha sido uno de los pendientes. La situación de seguridad de los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos sigue siendo muy preocupante, lo cual no solo afecta la implementación de otros compromisos del A.F., sino que pone en riesgo la construcción de una paz estable y duradera.

El contexto del confinamiento derivado de la pandemia por el Covid-19, dificulta seriamente la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil. En particular, el desarrollo de las labores del Congreso de la República y un marcado presidencialismo, facilitado por la declaración del estado de excepción, la virtualización de las diferentes actividades, y la debilidad institucional y presupuestaria de muchas regiones del país.

¿En qué estado se encuentran las Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (A.F. 2.1.2)?

Entre junio de 2019 y julio de 2020, han sido varios los acontecimientos políticos y sociales que cabe destacar: las elecciones locales del 27 de octubre de 2019; un ciclo importante de movilizaciones sociales entre el 21 de noviembre de 2019 y comienzos del 2020; la pandemia del Covid-19, que ha venido afectando diferentes ámbitos de la vida cotidiana desde marzo del presente año, con implicaciones importantes en la implementación del A.F.; y diferentes prácticas que atentan contra la apertura democrática.

Las elecciones regionales y locales fueron las primeras realizadas después de la firma del Acuerdo, así como la aplicación del Estatuto de la Oposición en Asambleas y Concejos. Si bien estos son avances significativos, la aplicación del Estatuto a nivel nacional y local no ha estado exenta de problemas y controversias. En el análisis realizado se da cuenta de varios problemas de base al interior de la norma, los cuales han dejado grandes vacíos jurídicos.

A nivel general, en el punto 2, se advierten pocos avances de implementación a lo largo del periodo de análisis. Este informe da cuenta de la implementación del Estatuto de la Oposición tras las elecciones locales; el gran andamiaje normativo y la coordinación insuficiente de las medidas de seguridad para la participación de la sociedad civil y los partidos políticos; la falta de avances en las reformas políticas de fondo y la persistencia del mayor incumplimiento de este punto, como son las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– y la Reforma Política. El 20 de julio pasado se anunció, para la nueva legislatura, la radicación de un nuevo proyecto de Reforma Política por iniciativa de 24 representantes de distintos partidos. Se proponen listas cerradas, eliminación del voto preferente, paridad de género, financiación estatal y participación de candidatos menores de 35 años para Senado y menores a 30 para otras corporaciones, en busca del recambio generacional (Caracol Radio, 22 de julio, 2020).

Pero sin duda, una de las mayores preocupaciones en el camino de la terminación del conflicto armado, es la persistencia de las agresiones a líderes, defensores y defensoras de DDHH y excombatientes a lo largo del periodo de análisis, lo que ha suscitado múltiples expresiones de rechazo a nivel nacional, y el llamado de atención por organismos internacionales. Las dinámicas violentas y los reacomodos de los actores armados han persistido e incluso han encontrado una ventana de oportunidad en la pandemia. Según información de la organización Somos Defensores, hubo un aumento del 88% en los homicidios a líderes y defensores de Derechos Humanos, al comparar los 25 casos del 1er trimestre de 2019 con los 47 del presente año. No deja de ser paradójica la existencia de gran cantidad de normas expedidas para atender las garantías de seguridad y los resultados no son satisfactorios.

En cuanto al ciclo de movilizaciones sociales, se dio una amplia participación de diferentes sectores de la sociedad civil y la integración de múltiples demandas. Dos factores fueron de gran importancia en el desarrollo de estas jornadas: (i) entre las diferentes agendas de movilización, y en el pliego de peticiones del Comité Nacional del Paro y de los sectores independientes, estuvo el cese del asesinato a líderes, defensores de derechos humanos y excombatientes y la implementación efectiva del A.F. (ii) la reacción desmedida por parte de la Fuerza Pública ante los manifestantes, en diferentes ocasiones, que dan cuenta de la necesidad de contar con las garantías para la movilización y la protesta social (subtema 2.2.2) y con los mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluido los de participación directa establecidos en el A.F.

En cuanto a las **garantías de seguridad para el ejercicio de la política**, preocupa la poca efectividad que han tenido las medidas y los programas implementados por el Gobierno Nacional, así como la escasa operatividad que éste le ha brindado a los espacios creados por el A.F., en especial al funcionamiento de la Alta instancia de la SISEP y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. El Gobierno convocó la alta instancia del SISEP el 8 de julio de 2019, y adoptó algunas decisiones asociadas al enfoque de Género (ver el próximo informe de Género de esta ST). No obstante, no se registra ningún avance para el cumplimiento de las funciones que le establece el A.F. y la Ley 895 de 2017. Varias fuentes consultadas por esta ST coinciden en que el SISEP no está en funcionamiento actualmente, en parte por la priorización del Gobierno Nacional al Plan de Acción Oportuna –PAO–. También resulta preocupante que, a casi 4 años de la firma, aún no exista la Comisión de Seguimiento y evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y el Comité de Impulso a la Investigación.

Por su parte, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia ha continuado con su proceso de reactivación, sus miembros fueron elegidos el 6 de junio pasado de manera virtual. A diciembre de 2019, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– realizó 7 encuentros Regionales y Subregionales de Alcaldes, Secretarios de Gobierno y consejeros de paz para impulsar la conformación de los Consejos Territoriales de Paz, en varias de las zonas priorizadas. Sin embargo, el desarrollo de los consejos territoriales enfrenta varios desafíos, en especial, en materia de seguridad y en la forma cómo se desarrollan las políticas locales; así mismo, los hechos de victimización contra líderes sociales dificultan que en estos espacios se dé una amplia participación. Desafíos no solo para los consejos de paz sino también para otros espacios de participación contemplados en el A.F.

Punto 3: Fin del Conflicto

El Punto 3 del A.F. “Fin de Conflicto” contempla el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, para dar cumplimiento al cese el fuego definitivo y bilateral, la dejación de armas, la reincorporación política, social y económica de los excombatientes de las FARC, así como su tránsito a la legalidad y las medidas necesarias para crear las garantías de seguridad que se requieren para la construcción de una paz estable y duradera. En los tres primeros años del proceso de implementación de este punto, se culminó el tema relativo a la terminación del fin del conflicto (A.F. 3.1), se sentaron las bases para iniciar la reincorporación social y económica a largo plazo (A.F. 3.2) y se avanzó en la consolidación de la arquitectura institucional para crear las instancias e implementar las medidas del A.F. sobre garantías de seguridad (A.F. 3.4).

Para este séptimo informe, el análisis de la ST buscó dar cuenta sobre cómo avanzó la **inclusión productiva de los excombatientes y su sostenibilidad económica en el largo plazo** y **sobre cuál es el estado de las garantías de seguridad de los excombatientes**, considerando que el proceso de reincorporación se encuentra en

una etapa de consolidación y estos asuntos forman parte de los múltiples desafíos que persisten para alcanzar un proceso exitoso.

Frente a la inclusión productiva de los excombatientes y su sostenibilidad económica a largo plazo, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– adoptó la Resolución 4309 de 2019, por medio de la cual fueron adoptados los lineamientos base para la construcción conjunta en el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– de la "Ruta de Reincorporación social y económica", siendo esta una oportunidad para que las partes, de común acuerdo y de manera participativa e inclusiva, construyan la ruta para los excombatientes fuera y dentro de los antiguos Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación -AETCR-, considerando el contexto territorial para la reincorporación.

En cuanto a los **proyectos productivos**, el CNR aprobó un total de 63 proyectos productivos colectivos que benefician a 2.912 excombatientes (ARN, 2020), de los cuales 777 son mujeres. De estos proyectos, 48 han recibido asistencia económica (NN.UU, 2020, pág. 5), beneficiando a 2.246 personas (Congreso de la República, 2020). Por su parte, la ARN aprobó 1.387 proyectos, que benefician a 1.636 excombatientes, incluidas 336 mujeres (CEPEC, 2020), además de los 48 proyectos y 216 iniciativas productivas que reciben el apoyo técnico y financiero de cooperación internacional y de varios países. En términos de cobertura para los proyectos productivos, el CNR ha avanzado en el último año de manera decidida, pero aún es necesario continuar atendiendo las necesidades que aún manifiestan las personas en proceso de reincorporación para lograr la sostenibilidad de dicho proceso en el largo plazo.

Del **acceso a tierras** para proyectos productivos con vocación agropecuaria, la Agencia Nacional de Tierras –ANT– avanzó en la compra directa de dos predios: en el AETCR en Colinas, Guaviare y un predio de 22 hectáreas en el AETCR "La Fila" en Icononzo, Tolima. Por su parte, la Mesa Técnica de Tierras del CNR trabaja, de forma conjunta, en la búsqueda de otras soluciones y vías alternas para hacer más expedito y aumentar el acceso a tierras para asegurar así la sostenibilidad económica de los proyectos en los próximos años, de acuerdo a las tres rutas legales existentes, y que corresponden a las establecidas en el Decreto Ley 902 de 2017 (Artículo 24), el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Artículo 283), y el Decreto 756 de 2018. El acceso a tierras es fundamental para impulsar la reincorporación, por lo cual la ST insiste en la necesidad de que se dé prioridad a las tareas relacionadas, dado que esta es una de las oportunidades de mejoramiento con mayor potencial de impacto para la sostenibilidad y seguridad del proceso de reincorporación, tanto desde una perspectiva económica y social como de garantías de seguridad.

La necesidad de mantener el impulso a la reincorporación económica y social es más urgente en medio del contexto de la **emergencia sanitaria**, las medidas de aislamiento por la epidemia del Covid-19, y la fuerte contracción económica. De hecho, la mitad de los proyectos productivos colectivos e individuales de los excombatientes han sido afectados por la epidemia y por las medidas de restricción

a la movilidad, de acuerdo con la encuesta realizada por la Mesa Técnica de Proyectos Productivos del CNR (NN.UU, 2020, pág.7), y para lo cual el CNR creó la Mesa Técnica de Comercialización con la finalidad de buscar alianzas comerciales y activar las iniciativas productivas (NN.UU, 2020, pág.7). Esta es una oportunidad para vincular al sector privado, para que apoye técnica y financieramente a las iniciativas productivas de los excombatientes, así como la adopción de acciones dirigidas a la inclusión de esta población en las cadenas de valor de las empresas.

Frente a los espacios territoriales para la reincorporación, la ST considera importante que el Gobierno Nacional decida si se formaliza y se da o no reconocimiento a los **AETCR** y a las **Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR–** con el fin de establecer las obligaciones institucionales frente a los excombatientes, de manera que se pueda avanzar y dar certeza al proceso de reincorporación en el mediano y largo plazo.

En cuanto al estado de las **garantías de seguridad**, a la ST le preocupa que aún no se logra garantizar la protección y la seguridad de los miembros del Partido FARC, de los excombatientes que adelantan sus procesos de reincorporación y de sus familias. Aunque la ST reconoce el serio deterioro de la seguridad en varias de las regiones en las que se adelanta la reincorporación, por disputas entre diversos grupos armados organizados y otras organizaciones criminales, y, a su vez destaca los esfuerzos del Gobierno Nacional, las fuerzas militares y las Fiscalía General de la Nación, así como los avances normativos e institucionales en los compromisos establecidos en el marco del A.F. (3.4), el impacto de todas estas acciones y medidas continúa siendo limitado e insuficiente, pues la violencia política contra los excombatientes se ha intensificado. A 29 de julio de 2020, 222 excombatientes fueron asesinados según el Partido FARC (Partido FARC, 29 de julio de 2020).

Los avances en el período de análisis que destaca la ST, refieren al funcionamiento continúo de las nuevas instituciones e instancias de seguridad creadas por el A.F.: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (A.F. 3.4.3), la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales (A.F. 3.4.4), la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección -UNP- (3.4.7.4.1), la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la Subdirección (3.4.7.4.2). No obstante, la ST destaca que persisten dificultades relacionadas con la desarticulación entre las estrategias del Gobierno en materia de seguridad y protección y las instancias del A.F.; la falta de recursos y los limitados avances de algunas de estas instancias. Sumado a estas dificultades, la nueva geografía de la reincorporación con el establecimiento de aproximadamente 93 NAR, la ya mencionada situación de seguridad en algunos de estos lugares de reincorporación y el creciente aislamiento por el Covid-19, son en conjunto factores que han tenido efectos negativos en las condiciones de seguridad territoriales y han hecho aún más difícil la protección de los excombatientes.

En el período de análisis, la ST registró el traslado del AETCR Santa Lucía en Ituango, Antioquia, al municipio de Mutatá, del mismo departamento, por el deterioro de las condiciones de seguridad. Además de este caso, la ST conoció que por lo menos dos

AETCR y cinco NAR también presentan condiciones de seguridad críticas para los excombatientes.

Ante todos estos retos, la ST considera que la necesaria articulación y coordinación entre el Gobierno y las instancias del numeral 3.4 del A.F. continúa siendo la principal oportunidad para avanzar hacia una implementación integral, transversal y territorial del Acuerdo sobre garantías de seguridad.

Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del A.F. 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). El punto está dividido en cuatro temas: (i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo; (ii) Prevención del Consumo y Salud Pública; (iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos y (iv) Acción integral contra las minas antipersonal.

En los primeros 30 meses de implementación, los avances en este punto se centraron en el desarrollo normativo y en el diseño y puesta en marcha de programas que permitieran contar con alternativas a los cultivos de uso ilícito.

En los 13 meses que contempla este informe, el contexto para la implementación del punto no parece favorable: el aumento en el potencial de producción del clorhidrato de cocaína, el aumento de las tensiones entre campesinos y fuerza pública por las labores de erradicación forzada, la intención del Gobierno Nacional de retomar la aspersión aérea con glifosato, las condiciones de inseguridad que prevalecen en los municipios en los que se implementa el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–, y la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19, han ralentizado la implementación del punto e impactado su desarrollo. Sin embargo, este año es crucial para la implementación de este punto, pues el énfasis de la implementación está ahora en su integración con la Reforma Rural Integral, en su articulación con los demás componentes de la política “Ruta Futuro” y en su articulación con las medidas de seguridad del punto 3.4 del A.F. y las demás políticas del Gobierno.

Más de tres años después de la firma del A.F. los retrasos y retos en la implementación de las disposiciones relacionadas con el **PNIS** son evidentes y preocupantes. Aunque el PNIS sigue en marcha, y pese a que los ajustes institucionales y las medidas tomadas para articular la lucha contra los cultivos de uso ilícito con aquellos programas de la Reforma Rural Integral pueden contrarrestar los retrasos y dificultades, los avances logrados a la fecha, no han permitido la transformación productiva que requieren los campesinos para incursionar en las economías lícitas de forma sostenible ni para garantizar una implementación integral del A.F. Esta transformación requiere de la oportuna articulación de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA– con los Programas de

Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, la ampliación de los programas de formalización de tierras, el acceso a servicios básicos, garantizar las condiciones de seguridad necesarias y la posibilidad de generar actividades económicas lo suficientemente competitivas.

En el marco del PNIS, la ST destaca como un avance de la mayor importancia que, según lo reportado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– (2020), se ha erradicado a marzo de 2020 el 69,07% (41.513) de las hectáreas caracterizadas por UNODC como línea base (60.101). De estas, 36.139 han sido erradicadas por parte de las familias cultivadoras y 5.374 con asistencia de la fuerza pública. UNODC (2020) además registra un cumplimiento del 96% por parte de los cultivadores, pues de las 36.139 ha erradicadas por las familias, la UNODC identificó la permanencia de cultivos en 1.509 ha. El porcentaje de resiembra identificado por UNODC (2020) es del 0,2%. La ST insiste en la necesidad de culminar y acelerar la verificación por parte de UNODC, complementando con la asistencia técnica y apoyo a las familias que abandonaron los cultivos de uso ilícito.

Pese a los excelentes resultados, la participación del PNIS en la reducción de cultivos parece ser menor en la reducción sostenida del total de ha que la erradicación forzada, sobre la cual el Gobierno ha hecho énfasis, pese a que la sustitución está sujeta a menor porcentaje de resiembra. De hecho, en 51 de los 56 municipios que integran el PNIS se reportó erradicación forzada en el primer semestre de 2020. Si bien la erradicación forzada no es contraria a lo establecido en el A.F., este sí dispone que la erradicación procede previo proceso de socialización con las comunidades, cuando “en el marco de la suscripción de acuerdos (...) haya cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir (...) o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor” o en el caso de que no haya acuerdos con las comunidades (A.F. 4.1.3.2, pág.107). En todo caso, “la erradicación deberá respetar los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir” (ibid). Además, la carencia de recursos de los programas de sustitución y la desarticulación con otras iniciativas de política y programas de desarrollo, han generado la percepción de incumplimiento y afectado la mayor efectividad que las iniciativas de sustitución pueden tener para transformar productivamente los territorios en los que se da la implementación. En este sentido, la ST registra que se está cerrando la oportunidad para que se haga esta transformación hacia la legalidad de forma sostenible en las zonas más afectadas por la violencia.

La cobertura del **PNIS** no ha aumentado desde febrero de 2019. Sin embargo, la capacidad de mantener, promover y ampliar la capacidad de la sustitución voluntaria en todo el territorio, principalmente en las zonas más afectadas por el narcotráfico y por grupos de crimen organizado, es prioritaria y es condición para que la contribución de la sustitución en la reducción de cultivos aumente.

Respecto a la implementación del **Plan de Atención Inmediata** –PAI– familiar, entre julio de 2019 y marzo de 2020, si bien hubo una aceleración en la implementación de sus componentes los resultados todavía son limitados. Esto es así, pues el énfasis se

ha hecho en el componente de asistencia alimentaria inmediata, y aunque el componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria se aceleró, el componente de **asistencia técnica** y de proyectos productivos sigue rezagado. De hecho, a junio de 2020, únicamente el 2,17% de las familias inscritas en el PNIS contaban con un proyecto productivo en implementación (CPEC, 2020). La implementación secuencial y no simultánea de los componentes del PAI impacta negativamente el potencial transformador del PNIS y puede llegar a profundizar la condición de pobreza de las familias inscritas.

Un avance importante que la ST destaca es la integración de los **PISDA** (que además no reportaban avances) con los PDET en los 48 municipios con coincidencia geográfica entre ambos programas. En total 728 iniciativas PDET se marcaron con la etiqueta PISDA. Respecto a los municipios que no hacen parte de los PDET, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2020) señaló que el PISDA se construirá con la misma metodología de participación de construcción de los PATR. Si bien la integración entre ambos instrumentos es necesaria, la articulación sigue siendo débil en la medida en que las instancias de gestión y coordinación territoriales, creadas en el Decreto 362 de 2018 que debían participar en la formulación del PISDA, están paralizadas y no fueron convocadas. También porque los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– no incluyen un pilar de sustitución de cultivos de uso ilícito y no es claro de qué forma los componentes del PISDA serán priorizados, especialmente en los núcleos veredales focalizados por el PNIS, pues los PATR se construyeron a nivel municipal y regional.

La implementación del PAI comunitario se enfrenta a la misma dificultad del PISDA. El Gobierno identificó en total 1.297 iniciativas comunitarias en los 48 municipios priorizados por el PNIS que hacen parte de los PDET. Por ello, la ST llama para que se haga público el listado de las iniciativas de los PATR marcadas con la etiqueta PISDA y que coinciden con el PAI comunitario para hacer seguimiento al desarrollo de estas, en los 88 núcleos veredales focalizadas por el PNIS y se acelere la ejecución de estas, lo que permitirá contrarrestar las deficiencias del programa en términos de la provisión de servicios básicos y de transformación estructural del territorio.

Los retrasos y dificultades que ha tenido el PNIS se constituyen en un desincentivo para la sustitución, lo que, al existir incentivos criminales fuertes en varias de las regiones priorizadas, puede llevar a un fracaso rápido del PNIS, lo cual tendría efectos de reputación negativos sobre la confianza en futuros programas que implemente el Gobierno.

En cuanto al segundo tema, **prevención del consumo y salud pública**, los avances registrados no se han dado como desarrollo del A.F., aunque guarden coherencia con él. Preocupa que el mayor nivel de avance en la materia se concentre en acciones de formulación y diseño de política y no en la ejecución de acciones. En particular, en el periodo que cubre este informe hubo avances en el compromiso de generar conocimiento en materia de consumo de sustancias psicoactivas, en la medida que se llevó a cabo la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas y en el

hecho de brindar asistencia técnica a las entidades departamentales en la formulación y ejecución de Planes de Acción Territorial para la Prevención y Atención del consumo de Sustancias Psicoactivas. Sin embargo, persisten retrasos en la implementación del Sistema Nacional de Atención a los Consumidores. Además, no hay registro de avances en el diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación de las acciones en materia de prevención del consumo y atención a consumidores.

Frente al tercer tema, **solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos**, los avances que se han registrado tampoco se han dado como desarrollo del A.F. Las acciones adelantadas a la fecha se han centrado en el diseño y formulación de políticas y no han potenciado una nueva mirada a este fenómeno. De hecho, las estrategias implementadas parecen desarticuladas de los otros elementos del Punto y del A.F. En el periodo que cubre este informe, entre los avances más importantes reportados por el Ministerio de Justicia y el Derecho (2019) están: los avances en el proceso de elaboración de un plan nacional de política criminal; el desarrollo de medidas contra el lavado de activos relacionadas con el fortalecimiento de instancias de investigación; una campaña nacional de realización anual contra el lavado de activos; el desarrollo de estrategias para el control de insumos químicos; y, finalmente, la organización de diálogos regionales sobre políticas de drogas. Todos estos avances, si bien no van en contra del A.F., hacen parte de tareas de la gestión de los diferentes organismos de Gobierno desde antes de la firma del A.F. y no suponen un impulso o un cumplimiento preciso a lo establecido en él.

Finalmente, frente al tema de **acción integral contra minas antipersona** los avances más importantes del periodo a reportar fueron: (i) la solicitud por parte del Gobierno Nacional a la Convención de Ottawa de una segunda extensión del plazo para descontaminar la totalidad del territorio afectado por Minas Antipersonal –MAP– y Municiones sin Explotar –MUSE–; y (ii) el lanzamiento del Plan Estratégico 2020-2025 «Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos» que busca, entre otras cosas, articular la Acción Integral contra las Minas Antipersonal –AICMA– con otros programas relacionados con la implementación del A.F.

Al 31 de mayo de 2020 habían sido declarados sin sospecha de minas 391 municipios, el 55% del total de municipios con alguna afectación (713), lo cual supone un importante avance en continuidad con lo establecido en el A.F. Sin embargo, en el primer semestre de 2020 se registró una ralentización del proceso de desminado.

Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto

Desde la firma del A.F. este punto ha reportado avances importantes en su implementación con la creación de tres entidades, con sus marcos jurídicos consolidados y en funcionamiento. El camino de su implementación no ha estado exento de controversias y obstáculos por las modificaciones que se han promovido, incluyendo la derogación de algunas disposiciones e instituciones que conforman el Sistema. Sin embargo, la Corte Constitucional ha ratificado la estructura y

configuración del Sistema y ha realizado aclaraciones a través de sus sentencias sobre las competencias y capacidades, conservando la naturaleza estipulada en el A.F., no obstante, también ha hecho algunas modificaciones a lo pactado[2].

¿El funcionamiento del SIVJRNR está contribuyendo efectivamente a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral?

A cerca de cuatro años de la firma del A.F., es pertinente preguntarse por los alcances en la realización de los derechos de las víctimas del conflicto armado, a través de los logros del Sistema y los procesos identificados por esta ST como prioritarios, que son analizados en este informe.

La crisis sanitaria por el Covid-19 ha puesto una presión importante sobre la implementación al modificar las prioridades en la respuesta por parte de las administraciones públicas para atender la emergencia., Lo cual puede representar diversos riesgos, analizados en este informe. A nivel de DDHH, se han generado contextos de violencia profundizados por la emergencia sanitaria, ya que, a pesar de los marcos normativos e instituciones destinadas para la atención a las víctimas, no se ha logrado una respuesta articulada mediante una política nacional efectiva y eficiente.

Durante 2020 y por las modificaciones a su planeación por la crisis sanitaria, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición **–CEV–** le ha dado prioridad a las labores de análisis y procesamiento de la información recolectada para la elaboración de sus informes, mientras pueden trabajar en los territorios. En la actualidad, tiene serios desafíos para el cumplimiento de su misión, tanto de orden estratégico y metodológico, pues requiere tomar decisiones con prontitud sobre las tesis centrales y el alcance del informe final. También requiere tomar decisiones de orden operativo, por cuanto, a un periodo ya de por si breve de tres años de los cuales han transcurrido 20 meses, se suma la pandemia que debilita su presencia territorial y de relacionamiento personal con las víctimas y las comunidades.

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– consolidó sus equipos de trabajo e inició también su despliegue territorial, al tiempo que recibió desde el inicio de la implementación insumos e información por FARC y organizaciones sociales (medidas derivadas del Comunicado No. 62), y avanzó en la construcción del Plan Nacional de Búsqueda, el cual fue publicado finalmente el 6 de mayo de 2020. Se destacan los espacios de participación de las víctimas en diferentes estrategias de la entidad y los esfuerzos pedagógicos para la socialización de las fases de búsqueda y la dimensión del problema de la desaparición en el país (OFB, 2020). Sin embargo, preocupa falta de estrategia y planeación concreta para la

[2] Ello en referencia a los cambios en las competencias sobre terceros civiles y agentes del Estado que no son miembros de FFPP en el caso de la JEP.

búsqueda y las dificultades de articulación con la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– y la CEV, para lograr un sistema integral pues se podría afectar el derecho a la verdad, de las víctimas y familiares de personas desaparecidas.

La JEP fue la primera de las tres instituciones del SIVJRNR en iniciar su funcionamiento en 2018, al avanzar en la apertura de los primeros siete macro casos, el despliegue de enlaces territoriales y duplas psico-jurídicas en todo el país, y en la emisión de las primeras decisiones jurídicas en casos relevantes. Es importante el avance en la consolidación de su normatividad. Sin embargo, diferentes asuntos han preocupado permanente a esta ST, entre ellos, los ataques mediáticos y políticos a la que ha sido sometida, los retrasos que ha tenido su expedición normativa y la continuidad de la privación de la libertad de excombatientes acreditados de FARC.

Para la legislatura que inició el pasado 20 de julio, el Centro Democrático anunció la radicación nuevamente del proyecto sobre Libertad condicional para miembros de la fuerza pública, lo cual pone nuevamente en tensión la conformación y la integralidad de la JEP, en general del SIVJRNR, y lo desgasta en términos del tiempo y la energía que deben invertir para evitar su desnaturalización. Además, contribuye a la incertidumbre de los comparecientes y las víctimas sobre el futuro de sus procesos. Ello, sin contar con lo que estas modificaciones pueden significar en el examen que viene realizando la Corte Penal Internacional a este sistema de justicia.

En este informe se destacan 7 aspectos de la implementación de la JEP por considerarse de interés en relación con el acceso a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas, con el propósito de dar cuenta de algunos de los principales retos, en función de la centralidad de las víctimas y sus derechos.

En relación con la Reparación Integral, los avances no han sido tan notorios, y se mantiene la deuda de la modificación y adecuación participativa de la política nacional de reparación integral a víctimas. Se identificaron varios proyectos de ley en curso en el Congreso con miras a la modificación de la Ley 1448 de 2011 que afectan de diferentes formas la Política Pública para Víctimas, como se analiza en el informe.

Asimismo, existen situaciones -reconocidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas –UARIV–- que requieren de mayor atención y fortalecimiento para la garantía de los derechos de las víctimas. Por ejemplo, las condiciones de seguridad y riesgo en los territorios, y los obstáculos en el relacionamiento de las víctimas con la institucionalidad, producto de la alta rotación de funcionarios y de la desconfianza que existe hacia el Estado (Unidad de Víctimas, 2020; Corporación Jurídica Libertad, 2020).

Como se ha mencionado en informes anteriores de esta ST, el A.F. estableció el compromiso de inclusión de un enfoque reparador en las iniciativas acordadas en los PDET. En los PATR aprobados y concertados en las 16 subregiones PDET, hay algunas iniciativas para la reparación y reconciliación en los territorios. Con el inicio de las nuevas administraciones locales desde el 1 de enero de 2020, podrían

generarse oportunidades para una mayor implementación territorial e identificar posibilidades de articulación entre estos planes y las políticas previstas en el A.F.

Finalmente, la ST considera que en materia de fortalecimiento y promoción de los **Derechos Humanos** no se han presentado avances significativos en la implementación de los compromisos del A.F. (5.2.1 y 5.2.3), desde junio de 2019. Situación muy preocupante en un contexto de continuidad en las violaciones a los DDHH que no da tregua a las poblaciones en algunos territorios, quienes demandan garantías de seguridad y el acceso efectivo a sus derechos.

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 estipula medidas para contribuir a la implementación del A.F. que incluyen mecanismos de seguimiento, impulso y verificación, el Plan Marco de Implementación –PMI–, las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias, las medidas que garanticen la transparencia del proceso, las prioridades para la implementación normativa, los mecanismos internacionales de verificación, de acompañamiento internacional y las herramientas de difusión y comunicación que el A.F. contempla para adelantar, entre otras, tareas de pedagogía.

A casi cuatro años de la firma del A.F., hubo avances significativos en este punto que permitieron reducir la incertidumbre respecto a la continuidad y sostenibilidad de la implementación y sentar las bases para garantizar la implementación de los demás puntos. Por esta razón, la atención se centró en la implementación normativa del A.F. y en el diseño y ejecución del PMI.

En los 13 meses que cubre este informe, la ST ha registrado avances sostenidos en lo relacionado con las medidas de financiación del gasto para la implementación del A.F., en las disposiciones para garantizar un proceso transparente, en los mecanismos internacionales de verificación y en las herramientas de difusión y comunicación. Sin embargo, persisten retrasos, incumplimientos y dificultades en otros subtemas. Aunque la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI– opera, reporta grandes obstáculos en su operación, en la implementación normativa de las prioridades definidas en el A.F., y persiste la preocupación por la insuficiencia presupuestal para la implementación y por la baja ejecución de los recursos presupuestales apropiados y la eficiencia del gasto, que se han acentuado por los cambios en las condiciones fiscales que la epidemia de Covid-19 ha generado. La insuficiencia de recursos impide acelerar componentes de la implementación que en este momento son críticos para garantizar la construcción de una paz estable y duradera.

El deterioro de las condiciones fiscales de la Nación, generado por la epidemia del Covid-19 y el impacto de las medidas de contención, solo se comprenderá en su magnitud en los años 2021 y 2022, y supondrá un estrechamiento de la restricción presupuestal que ineludiblemente afectaría la disponibilidad de fondos para la

implementación en los años que vienen.

En este contexto, es particularmente notorio que el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– aprobado en junio de este año, mantuviera las posibles asignaciones de gasto para la implementación del A.F. en un monto similar al previsto antes de la crisis, y que el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2021 mantuviera dichas asignaciones. Esto, con las variaciones significativas entre años de las asignaciones para atender compromisos en dos de los seis puntos del acuerdo, pero con una caída inferior a la que se presentó en otros rubros presupuestales.

En lo que respecta a la asignación presupuestal para la implementación, la ST destaca que, a pesar de la insuficiencia mencionada, hay un aumento de los recursos con origen en el Presupuesto Nacional y en el sector privado. Sin embargo, es preocupante que las regiones destinen cada vez menos recursos a los programas y proyectos de la implementación; especialmente en el actual contexto, que por primera vez permite a los municipios en zonas PDET incluir en sus planes de desarrollo medidas para la articulación con los PATR. La ausencia de ajustes institucionales que permitan dirigir y focalizar los recursos del Sistema General de Participaciones para la implementación del A.F. tiene un impacto negativo y significativo en la materia.

En términos de la ejecución de recursos de gasto, la ST destaca un hallazgo de la Contraloría General de la República que refiere a la baja ejecución presupuestal, pese al impulso en ejecución del último año. En efecto, en su cuarto informe al Congreso de la República, la Contraloría encontró que entre 2017 y 2020 se ha ejecutado únicamente el 65,13% de los recursos asignados para la implementación; 2019 es el año en el que más recursos se han ejecutado (82,25%), con un importante impulso verificado por el organismo de control fiscal.

La Contraloría (2020) además, encontró que los recursos provenientes de la Cooperación Internacional “han ido disminuyendo su dinámica de ejecución frente a lo previsto por el MFMP” (pág. 24), por lo que la ST hace un llamado a la cooperación a que extienda y amplíe el apoyo financiero a la implementación del A.F. que es necesario en el actual contexto de restricción fiscal.

La ST destaca la ausencia de hallazgos o riesgos notorios en materia de falta de transparencia, e ineficiencias o falta de planeación en el uso de los recursos para la implementación por parte de la Contraloría General de la República.

En el periodo reportado, se puso en marcha por primera vez el Trazador Presupuestal para la Paz que creó el Artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo –PND– 2018-2022), lo cual representa un avance que mejora la transparencia y posibilitará un seguimiento a la ejecución de recursos por parte del Gobierno Nacional, la comunidad internacional y el sector privado. Un aspecto a considerar es que es necesario que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación –DNP– aclaren los criterios para determinar las partidas reportadas por las entidades para el cumplimiento de los indicadores del PMI.

Finalmente, es importante destacar la reforma al Sistema General de Regalías que permitirá al Gobierno adelantar los recursos definidos en el Acto Legislativo 04 de 2017 (el 7% de las regalías) para la implementación de los PDET durante los años 2020, 2021 y 2022 (Art. 1, Par. 3 transitorio), lo que podrá impulsar las economías regionales y contribuir al desarrollo territorial, en tiempos en que la reactivación económica es fundamental por cuenta de la contracción debida a la pandemia de Covid-19.

En relación con la marcha de los **mecanismos de impulso a la implementación**, vale mencionar que a pesar de que la CSIVI sigue operando y reuniéndose, esta ha presentado varias dificultades. No hay regularidad y periodicidad en el trabajo de la comisión, se han celebrado reuniones 3x3 sin la presencia de todos los delegados del Gobierno y la Comisión no se ha fortalecido como un espacio de resolución de controversias. Además, a la fecha no hay avances sobre el compromiso de organizar comisiones territoriales que permitan descentralizar la Comisión. Hechos de contexto como la decisión de Estados Unidos de incluir a Cuba en la lista de países que no cooperan “con plenitud en los esfuerzos antiterroristas” (U.S. Department of State, 2020) y el respaldo que dicha decisión tuvo por parte del Gobierno Nacional, ha impactado negativamente el funcionamiento de la CSIVI. La ST reitera el buen funcionamiento de las instancias de seguimiento, verificación e impulso a la implementación que se sirven de la presencia de los países garantes, que contribuyen al mantenimiento de la confianza por parte de la comunidad internacional.

Un aspecto fundamental del trabajo de la CSIVI es la revisión anual que esta debe hacer del PMI. Desde su aprobación en 2018, las condiciones para la implementación han cambiado, lo que implica la necesaria revisión del documento en aras también de hacerlo en el marco de la Política Paz con Legalidad, el PND, y otras políticas que impactan la implementación. El Gobierno ha mencionado que la revisión que se haga del documento se hará sobre la base de la definición de acciones de mejora para los indicadores que presentan dificultades y limitaciones. Sin embargo, el PMI aprobado carece de suficientes indicadores de resultados, tiene indicadores y metas sin temporalidad definida y las metas no están anualizadas lo que dificulta la verificación del cumplimiento y la ejecución de las acciones.

Frente al **Componente de Verificación Internacional**, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas renovó el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia en septiembre de 2019. En septiembre de este año el mandato debe ser nuevamente renovado. Esta vez, incluirá nuevas tareas como la verificación de las sanciones propias de la JEP. En cuanto al Componente de Verificación Internacional de la CSIVI, este ha operado según los términos dispuestos en el A.F. y en los protocolos de funcionamiento. La Secretaría Técnica del Componente entregó a la CSIVI seis informes de verificación de los seis puntos del A.F. y tres informes sobre el estado de implementación del enfoque de género; el Instituto Kroc, apoyo técnico del componente, sigue operando. Finalmente, el Gobierno renovó el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos –OACNUDH– que vencía en octubre de 2019.

En cuanto al **Componente de Acompañamiento Internacional**, los avances reportados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO– se limitan al número de reuniones que entidades del Gobierno han sostenido con los miembros de las once instancias de acompañamiento. La información reportada no da cuenta de la calidad de estas, en términos de avances en el acompañamiento que estas instancias pueden dar a la implementación del A.F. y en términos de acuerdos alcanzados. Tampoco brinda información sobre la interlocución de estas con la CSIVI.

Frente a las **medidas para garantizar la transparencia** en el proceso, quizá el avance más importante fue la puesta en marcha del SIIPO. Aunque este guarda total correspondencia con el PMI, presenta algunas dificultades en la medida que este evidencia las mismas limitaciones técnicas del PMI, pues los indicadores no cuentan con: líneas base, metas anualizadas y totales; no todos los indicadores cuentan con ficha técnica; no es posible hacer seguimiento a la implementación en territorios; y este no cuenta con información que permita hacer el seguimiento financiero a la implementación, por lo que no ha sido articulado con el Trazador Presupuestal de Paz.

En el periodo reportado también hubo importantes avances en las **herramientas de comunicación y difusión.** Tres de las 20 emisoras para la convivencia y la reconciliación entraron en funcionamiento y la CSIVI aprobó la localización de seis nuevos puntos geográficos. *Mimbre: tejiendo paz*, el programa de televisión se emitió ininterrumpidamente desde enero de 2018 hasta marzo de 2020 cuando finalizó la cuarta temporada. La estrategia *Mimbre: tejiendo paz*, mantiene su trabajo de difusión y pedagogía en su página web y en redes sociales. Ahora que inició la implementación en el nivel territorial, este subtema se constituye como elemento fundamental para garantizar la transparencia en el proceso de implementación y para que la ciudadanía se apropie de esta y facilite su seguimiento y veeduría.

Finalmente, la **implementación normativa** de las prioridades establecidas en el A.F. está paralizada. En el periodo reportado no hubo avances, por lo que al menos once de las 24 prioridades definidas en el A.F. siguen pendientes o incompletas, lo que constituye una dificultad si se tiene en cuenta que estas son necesarias para avanzar en términos prácticos en la implementación.

Análisis de la implementación en los territorios PDET seleccionados

El A.F. reconoce las enormes brechas entre la ciudad y el campo, derivadas en buena parte por la precariedad física e institucional y la débil presencia del Estado en los territorios más afectados por el prolongado y complejo conflicto armado en el país, en un contexto favorable para los grupos armados de la más diversa naturaleza, así como para las actividades ilegales y/o criminales. Por ello establece el enfoque territorial de forma transversal y la integralidad de los compromisos, en el sentido de que la paz se construye en y desde los territorios, al admitir su heterogeneidad y la importancia de la participación de los actores públicos, comunitarios y privados en el proceso, en particular las mujeres y los grupos étnicos, poniendo en el centro la reconciliación y reparación a las víctimas del conflicto.

Para enfrentar esta situación, el A.F. creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, en 16 zonas, los cuales, a casi cuatro años de la firma, cobran mayor relevancia en la implementación, pues ella se juega principalmente en los territorios

La necesidad de conocer y verificar la implementación territorial, llevaron a la STCVI a fortalecer en esta II fase del proyecto, la mirada territorial de forma transversal y poner el foco en 3 territorios PDET, cuyas características permitan dar cuenta de las dinámicas de la implementación. Para ello se adopta un marco conceptual basado en tres elementos: el enfoque territorial definido por el A.F., el concepto de paz territorial y una definición de territorio que considera la dinámica territorial de la implementación del A.F., los aspectos socioculturales de los territorios y las capacidades de construcción de paz territorial (Metodología territorial de la ST, 2020, pág. 1).

Todos los puntos del A.F. tienen compromisos para coadyuvar al alcance de los objetivos con enfoque diferencial, territorial e integral, pero sin duda la RRI y la sustitución de cultivos, pasando por la solución al problema de las drogas, son quizás los más cruciales. Desafortunadamente, al momento, tienen serios retrasos y hay grandes preocupaciones en su implementación.

“La verificación del enfoque territorial por parte de la ST es una oportunidad para hacer visibles los avances y dificultades de la implementación y para fortalecer el proceso de construcción de paz desde los territorios, donde se hace sostenible la construcción de paz” (Metodología territorial de la ST, 2020, pág. 1). El análisis busca “reconocer la complejidad de los procesos sociales, culturales, de desarrollo, políticos y económicos en los lugares en los que se implementan los compromisos establecidos en el A.F” (ibid). El momento es muy oportuno, pues inician en forma los Planes de Desarrollo regionales y locales, los cuales, por mandato, deben armonizar sus apuestas con las demandas adoptadas en los PDET y los PATR.

Los tres Territorios PDET seleccionados por la ST para la verificación de la implementación son: **Sur de Córdoba**, **Pacífico Medio** y **Catatumbo**, en los que se han identificado problemáticas semejantes como: economías ilegales, cultivos de uso ilícito, actores armados, amenazas y asesinatos a líderes sociales, defensores de

DDHH y excombatientes. Pero a la vez, tienen unas dinámicas de resiliencia interesantes, con la presencia de grupos étnicos y de las entidades del SIVJRNR, el compromiso de las autoridades regionales y locales con los PDET, mediante Acuerdos u Ordenanzas, cooperación de diversas organizaciones e instituciones, y actores en territorio que apoyan la implementación. Igualmente, estos tres territorios tienen una historia de conflicto social y de conflicto armado que es importante tener presente, a fin de contar con un contexto que permita comprender su selección como territorios PDET en el A.F. y su escogencia por parte de la STCVI para analizar las dinámicas de implementación.

Dada la centralidad de las víctimas del conflicto en el A.F., para el análisis de las dinámicas de implementación de los compromisos en los tres territorios es importante sumar, a la presencia y acción institucional de las entidades que componen el SIVJRNR, los compromisos de reparación integral a las víctimas, tanto en su dimensión colectiva como individual. Al respecto, el Acuerdo planteó su articulación con los PDET desde su enfoque reparador y su articulación y coordinación con las actividades, instrumentos y medidas en las cuales convergen también Procesos Integrales de Reparación Colectiva –PIRC–. En particular, el A.F. resaltó la necesidad de comprender esta articulación territorial de la implementación desde un enfoque diferencial étnico y de género.

Al considerar que el análisis de esta ST se enfoca en verificar si la reparación integral a las víctimas está en el centro de la implementación del A.F. en los territorios, se consideran en este informe tres elementos: (i) la forma cómo se despliega el SIVJRNR en el territorio, (ii) los avances en las medidas de reparación, especialmente en la colectiva, particularmente en los casos con población predominantemente étnica, y (iii) las iniciativas de la comunidad plasmadas en el PATR de la subregión y su articulación con otros instrumentos, como los Planes de Desarrollo Municipal. Esta orientación analítica se sigue en los tres territorios seleccionados.

Análisis de la implementación en el PDET Sur de Córdoba

Esta zona PDET está conformada por los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia, ubicados en el departamento de Córdoba. Todos son municipios categoría 6ª, lo que implica una baja capacidad de recaudo, una alta dependencia de los recursos del nivel central y en general, una precaria estructura administrativa. Su población es mayoritariamente rural, lo que hace necesarias las intervenciones diferenciadas, atendiendo también a la presencia de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes que participaron activamente del proceso de planificación en casi todos los municipios.

Estos cinco municipios, particularmente en las áreas rurales, están por encima de la media nacional y departamental en cuanto a los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional. Hecho que también está relacionado con la desigualdad en el acceso a la tierra.

Desde mediados del siglo pasado en este lugar, la violencia ha sido ininterrumpida y posteriormente el surgimiento y llegada de guerrillas de izquierda y la contraofensiva paramilitar y narcotraficante; en épocas más recientes grupos no desmovilizados, reincidentes y postdesmovilización (Negrete, 2013, pág. 71). Así, la población civil ha experimentado todas las formas de violencia sociopolítica y ha vivido sucesivos procesos de incubación de actores armados ilegales, ciclos de expansión de la violencia, treguas inestables y reconfiguración de estructuras armadas luego de fallidos procesos de paz (Defensoría del Pueblo, 2019, pág. 7-8).

Después de la firma del A.F., en el sur del departamento persisten grupos armados para los cuales el control del territorio es estratégico por cuenta de los corredores de movilidad. En síntesis, es una zona que ha sido afectada por violencias armadas con problemas sociales, ambientales y geopolíticos sin resolver, entre los que se destacan la alta concentración de la tierra; la afectación histórica que han sufrido los territorios, culturas y derechos étnicos, las violencias de género; el desempleo juvenil y las pocas oportunidades de acceso a la educación superior y el persistente reclutamiento forzado por parte de grupos armados (ART, 2018f, pág. 6-8).

Avances en la implementación del PDET y articulación del PATR con los Planes de Desarrollo territorial

El análisis de la implementación del punto 1, Reforma Rural Integral, se orienta a dar cuenta del avance en el cumplimiento de la apuesta territorial del A.F. y de ahí la atención en el alcance de los PDET y del PATR.

El PATR tiene 1.222 iniciativas: 1.154 municipales y 68 de alcance subregional; los pilares de Educación y primera infancia rural y Reconciliación, convivencia y construcción de paz son los que tienen más iniciativas, las cuales se analizan en el informe para cada uno de los 8 pilares.

Todos los municipios adoptaron mediante Acuerdo el PATR y lo propio hizo la Asamblea Departamental. Se reconoce a la HRU como el instrumento que articulará los distintos planes y programas de política pública y permitirá coordinar la actuación de las entidades nacionales y territoriales. A su vez, establece un Mecanismo Especial de Consulta para garantizar la participación y los derechos de los grupos étnicos. Es importante el compromiso de fortalecimiento institucional de los municipios para la implementación del PDET y la definición del Consejo Territorial de Planeación como la instancia de participación ciudadana para el seguimiento a la ejecución del PATR.

El Plan de Desarrollo Departamental “Ahora le Toca a Córdoba: Oportunidades, Bienestar y Seguridad 2020 – 2023”, tiene una clara visión sobre la articulación con el A.F. y el trabajo conjunto con los municipios para identificar los bienes y servicios priorizados en el proceso de planificación.

A nivel municipal es notoria la inclusión de los PDET en los planes de desarrollo, y en todos está el PATR en articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y el PND.

Lo anterior es una oportunidad para avanzar en la implementación, pues preocupa que no haya acciones para el acceso a la tierra, que no haya iniciado ni esté previsto iniciar el catastro multipropósito, así como el retraso en la HRU, pues la integralidad del acuerdo exige acciones en todos los ámbitos.

Avances en participación política y garantías de seguridad

La importante ubicación geoestratégica de esta región ha contribuido a la alta conflictividad con presencia guerrillera y paramilitar, zonas de cultivo de uso ilícito y tráfico de bienes ilegales como armas, así como trata ilegal de personas. Como ocurre en otras zonas, la falta de garantías de seguridad para el ejercicio de liderazgos sociales es un rasgo característico, al punto que desde la firma del A.F. hasta la mitad de julio del presente año, 45 líderes y lideresas sociales han sido asesinadas, de ellas 23 en el periodo del actual gobierno (Indepaz, Cumbre Agraria y Marcha Patriótica, 2020).

La Defensoría del Pueblo ha advertido en varias oportunidades de los grandes riesgos para la población, a través del Sistema de Alertas Tempranas –SAT–. Han sido 4 los documentos advirtiendo los riesgos derivados del conflicto armado. La situación es muy preocupante, ya que en lo corrido de este año en Córdoba se registraron 9 asesinatos de líderes sociales, de ellos 8 en los municipios PDET.[3]

El Consejo Territorial de Paz, Convivencia y Reconciliación es un espacio importante para la implementación del A.F. y en algunos casos se ha articulado con el Plan de Desarrollo territorial. Sin embargo, aunque estos Consejos se encuentran creados en todos los municipios, no en todos se ha alcanzado una dinámica de trabajo que permita la aprobación y puesta en marcha de sus planes de trabajo.

Esta subregión ha sido definida por el Gobierno como Zona Futuro. La difícil y persistente situación de inseguridad hace imperativo que las instancias y programas derivados del Acuerdo, que ya tienen un soporte normativo, se activen y dinamicen, como es el caso del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–, y por supuesto su articulación con el Plan de Acción Oportuna –PAO–.

La reincorporación y las garantías de seguridad para excombatientes de las FARC

En cuanto a la inclusión productiva de los excombatientes y su sostenibilidad económica en los próximos años en los municipios del PDET del Sur de Córdoba, la ST conoce que, en el departamento de Córdoba, la ARN acompaña la formulación y el desarrollo de proyectos productivos de excombatientes de las FARC-EP: con corte a 2020, 23 proyectos estaban aprobados, 8 colectivos y 16 individuales (Instituto Kroc, 2020) para los 83 excombatientes que viven en el territorio.

Frente a las garantías de seguridad, Córdoba es un departamento con afectación en las condiciones de seguridad para los excombatientes que permanecen en este territorio. Según información del CNR FARC, desde la firma del A.F. en este

[3] http://www.indepaz.org.co/lideres/

departamento se ha registrado un homicidio de un excombatiente, dos casos de amenazas y un caso de persecución (CNR FARC, 2020). Respecto a la protección para las comunidades (A.F. 3.4.8), el Decreto 660 de 2018 incluyó a la Comunidad de San Pedrito, zona rural de San José de Uré como uno de los pilotos para la implementación de este Decreto. Si bien esta zona PDET no representa mayores riesgos de seguridad para las personas en proceso de reincorporación, la presencia de grupos armados derivados de anteriores procesos de negociación, es una amenaza que aún afecta parte del departamento, lo cual pone en un nivel de riesgo bajo pero latente a las personas que hacen parte de este proceso.

Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

El PDET Sur de Córdoba reportó en 2019, 2.881 hectáreas de cultivos de uso ilícito. Con respecto a 2018, hubo una disminución del 37,8% en el número de ha registradas (4.636). Cuatro de los municipios que componen el PDET fueron incluidos en el PNIS, en el que UNODC caracterizó un total de 2.911,9 ha como línea base. El cumplimiento por parte de los campesinos de su compromiso de erradicar voluntariamente es notorio. Al 31 de marzo de 2020, UNODC había reportado la erradicación de 2.486,6 y un cumplimiento del 99% en esas ha erradicadas y verificadas.

A pesar de los resultados de la sustitución, la erradicación forzada se mantiene en los cuatro municipios del PDET que integran el PNIS e incluso ha aumentado, lo que a su vez, ha aumentado las tensiones entre cultivadores y fuerza pública.

En los cuatro municipios que integran el PNIS están inscritas en total 5.996 familias. Pese a su compromiso con la erradicación, hay varios rezagos en la implementación del PAI familiar. El componente de Asistencia Alimentaria Inmediata es el más avanzado, a 31 de marzo pasado, el 97,1% habían recibido por lo menos un pago y 2.461 familias (44,4%) habían recibido la totalidad de los pagos (UNODC, 2020). 45,9% de las familias estaban siendo atendidas en marzo de 2020 con servicios de asistencia técnica integral, 45,4% familias contaban con proyectos de seguridad alimentaria en implementación y ninguna cuenta con avances en la implementación y formulación de proyectos productivos. El Gobierno todavía tiene la oportunidad de implementar los distintos componentes del PAI Familiar integralmente, y en simultáneo para las familias en las que hay rezagos en la implementación.

En cuanto a la articulación PNIS-PISDA-PDET, esta puede ofrecer una respuesta integral que permita implementar una visión de desarrollo territorial que haga frente a otras actividades ilícitas como la minería ilegal.

Implementación de los compromisos con las Víctimas del Conflicto

En esta subregión es alarmante que cerca de la mitad de la población (44.8%) esté registrada como víctima del conflicto y que persistan situaciones de violencia como el desplazamiento forzado y los asesinatos, aún después de la firma del Acuerdo. Lo

anterior hace que sea muy preocupante el desconocimiento de la población sobre las rutas y medidas disponibles para la atención a víctimas, en particular en las zonas más alejadas, en las cuales no hay presencia institucional de la UARIV (Alcaldía Municipal de San José de Uré, 2020, pág. 236). De hecho, las entidades del Sistema no tienen una presencia institucional cercana a los municipios de esta subregión, sino que desde otros lugares prestan la atención.

En relación con los planes de desarrollo del nivel municipal, se incluyeron medidas puntuales relacionadas con la atención a víctimas en atención a la Ley 1448 de 2011, como: la inclusión en planes de ordenamiento de los esquemas de retorno y acompañamiento comunitario; acceso a proyectos productivos y vivienda; y la atención y asistencia. Sin embargo, no se incluyen medidas específicas que respondan a iniciativas del pilar 8 del PATR relacionadas con el SIVJRNR.

Ello a pesar de que en el pilar 8, Reconciliación, convivencia y paz del PATR, sea el tercero con más iniciativas, justamente por su pertinencia en el contexto de conflictividad derivado del control territorial por grupos armados ilegales, con el consecuente desplazamiento de familias y el asesinato de líderes.

Se entiende entonces, que, en la visión de las comunidades, el fortalecimiento organizativo, social y comunitario sea la base para la construcción de paz, más allá de una respuesta militar. De ahí que sea conveniente que se hagan explícitas las medidas en los PATR que se ejecutarán en los planes de desarrollo municipal, para conocimiento de las comunidades y así promover su participación y hacer el debido seguimiento.

Análisis de la implementación en el PDET Pacífico Medio

La zona PDET del Pacífico Medio la conforman los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay, en el departamento del Cauca, y Buenaventura, en el Valle del Cauca. Esta es una región distante, de baja densidad poblacional, con excepción de Buenaventura, afectada por el conflicto armado desde mediados de los años ochenta y con presencia de múltiples organizaciones criminales vinculadas a cultivos de uso ilícito y procesamiento de narcóticos y a la minería ilegal. La proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas es muy alta, principalmente en los tres municipios del Cauca. Es muy escasa la presencia de instituciones estatales de justicia y seguridad.

Esta región es pluriétnica y multicultural. Las comunidades afrocolombianas componen la mayoría de la población. Esta zona PDET tiene 62 Consejos Comunitarios (46 en Buenaventura y 16 en los tres municipios del Cauca) y 44 asentamientos indígenas distribuidos en Cabildos, Resguardos y Comunidades

Por su ubicación geográfica costera con salida al océano Pacífico, es una zona de importancia para variadas actividades económicas, así como también es estratégica para el desarrollo de economías ilegales (UNODC, 2016, pág. 41), como la minería

ilegal, la explotación de recursos naturales (principalmente oro, platino y maderas) y el narcotráfico por parte de grupos armados y de crimen organizado.

Con la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, se dio inicio al reconocimiento jurídico de los derechos fundamentales, territoriales y la autonomía organizativa para las comunidades afro e indígenas, haciendo visibles sus condiciones socioculturales y el desarrollo de fuertes procesos organizativos. Sin embargo, fue un factor latente en la conformación de nuevos conflictos organizativos interétnicos e intracomunitarios por el territorio, en relación con la titulación colectiva de territorios ancestrales y la organización en Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas para la protección de los mismos (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 31).

Una de las principales conflictividades en la costa pacífica caucana es la distribución, uso y tenencia de las tierras, pues esta zona se caracteriza por concentrar la mayoría de los títulos étnicos colectivos del Cauca (Estrada, Moreno y Ordóñez, 2013, pág. 123). Sin embargo, la expansión de la minería ilegal, la extracción de recursos mineros y los cultivos ilícitos, también forman parte de los conflictos socio-territoriales de esta región.

En este sentido, si bien, el Pacífico Medio fue inmerso en la lógica de la guerra tardíamente, (Sánchez et al 2011, pág. 270), esta zona ha sido afectada por la violencia del conflicto desde los años 80, con la presencia de grupos guerrilleros y desde el año 2000, con la presencia de Bloques paramilitares. Con la desmovilización de estos últimos emergieron los Grupos Post Desmovilización Paramilitar -GPDP-[4] y otros grupos de crimen organizado con presencia en Buenaventura.

La firma del Acuerdo de Paz redujo significativamente la intensidad de la violencia en esta región y dio lugar a la reorganización de los grupos guerrilleros, GPDP y del crimen organizado, así como el surgimiento de nuevos grupos armados en conflicto. Pese a la actividad violenta de estos grupos armados, entre 2017 y 2019, las acciones ofensivas registradas no alcanzaron los niveles máximos de antes de la firma del A.F.

La persistencia del conflicto armado, las múltiples conflictividades y las dinámicas territoriales y culturales, mantienen una enorme complejidad en esta zona con múltiples desafíos para la construcción de paz territorial.

Avances en la implementación del PDET y articulación del PATR con los Planes de Desarrollo territorial

Siendo el Pacífico Medio un PDET étnico, la visión subregional del PATR incorpora aspectos culturales y de reconocimiento de la ancestralidad, así como la garantía de derechos sociales y la integración económica y social de la región con el resto del

[4] CERAC define los GPDP como “todo grupo disidente, rearmado o emergente, relacionado directamente con las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– cuya existencia fue registrada con posterioridad a la desmovilización de las AUC. Estos grupos se han vinculados a actividades de narcotráfico o de crimen organizado que no existían o carecían de visibilidad antes de la desmovilización de las AUC”.

país. Un objetivo importante es convertirse en una región interconectada con otras para alcanzar su desarrollo económico (ART, 2019). Estos son componentes relacionados de una misma propuesta de desarrollo integral como se analiza en el informe para los objetivos de cada uno de los pilares.

El PATR concluido en 2019 fue el último Plan en finalizarse y agrupa 630 iniciativas: 549 son municipales y 81 subregionales. Por pilares, el mayor número de iniciativas está en Educación Rural (147), Reactivación económica y producción agropecuaria (112). El municipio con mayor número de iniciativas es Buenaventura, que está priorizada únicamente en su área rural.

Este es uno de los PEDET que menos iniciativas ha desarrollado, por lo cual es muy importante la articulación y aceleración de proyectos mediante Obras PDET, Obras por Impuesto, OCAD PAZ, entre otras.

En los Planes de Desarrollo de 3 de los 4 municipios que fue posible analizar, (el de Guapi no ha sido publicado) se encuentran claras referencias al proceso PDET con distintas formas de articulación. La introducción de las iniciativas de los PATR y de PMTR se hace en forma transversal en los distintos pilares o estrategias del respectivo plan, luego de haber sido priorizadas.

Así, el Plan de Desarrollo de Buenaventura cuya zona rural hace parte del PDET, expresa el compromiso de integración con distintos ejercicios de planificación, entre ellos el PATR de Pacífico Medio. Así establece que “apoyará la implementación de los PDET y atenderá la demanda de las comunidades rurales a través de la priorización de iniciativas PDET en su plan estratégico, de manera transversal” (pág. 48-49). Señala la HRU como la herramienta de articulación para la implementación.

Los otros 3 municipios tienen características diferentes, son pequeños y con alta ruralidad. En general, en estos planes, se reconoce la importancia del ejercicio de planificación de los PDET y hacen referencia al proceso de construcción de HRU. En el caso de López de Micay, la Visión 2023 se construyó a partir de las apuestas programáticas del programa de gobierno y de la visión a 2028 definida en el PATR de la subregión (pág. 17).

Participación Política y Garantías de Seguridad

Desde la firma del A.F. los reacomodamientos de los actores armados y el accionar de la fuerza pública en un contexto de mayor producción de coca y de los delitos conexos al narcotráfico, han afectado directamente a las comunidades. Es particularmente preocupante la presión contra la gobernanza que tradicionalmente han tenido las comunidades étnicas, como los Consejos Comunitarios de las poblaciones afrocolombianas y en menor grado, los resguardos de los pueblos indígenas (Crisis Group, 2019).

De ahí que sea muy positivo que, en Cauca, Buenaventura, y Timbiquí, se hayan instalado los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación, los cuales

requieren de los recursos necesarios para su funcionamiento, así como para superar las limitaciones en la participación en razón de la pandemia.

Igualmente, la reactivación de los comités técnicos del Ministerio del Interior, acorde al decreto 660 de 2018, el cual creó el "Programa Integral de Seguridad para las comunidades y Organizaciones en los Territorios", al igual que el establecimiento del Plan Piloto en el Municipio de Guapi, resulta fundamental de cara al fortalecimiento de las medidas de seguridad comunitarias para afrontar los reacomodamientos armados y los fuertes conflictos con la Fuerza Pública, en los procedimientos de erradicación forzada.

Adquiere entonces, mayor importancia, la celeridad con la cual se logren los objetivos para promover la convivencia, la no estigmatización, el diálogo y la participación, planteados en el PATR para la subregión del Pacífico Medio.

La reincorporación y las garantías de seguridad para excombatientes de las FARC

En cuanto a la inclusión productiva de los excombatientes y su sostenibilidad económica en los próximos años para los municipios del PDET del Pacífico Medio, la ST conoce el proyecto de "Finca Productiva" en Guapi (Cauca) que busca criar especies menores en 50 hectáreas de tierra en la vereda Temuey, beneficiando a 40 personas entre excombatientes y miembros de la comunidad. Además, también conoce de la implementación del "Modelo Territorial para la Paz" en 14 municipios del departamento del Valle del Cauca.

Respecto a las garantías de seguridad, Cauca es uno de los departamentos más afectados por hechos de violencia política. Sin embargo, esta dinámica está altamente subregionalizada: el norte andino del Cauca es la zona que concentra la mayoría de los asesinatos de excombatientes, mientras que en la zona pacífica (López de Micay, Guapi y Timbiquí), entre 2019 y 2020 se registró un asesinato de un excombatiente. En cumplimiento al Decreto 660 de 2018 sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, la Asociación de Desplazados de Bocas de Napi –ASODESBONA– en Guapi, forma parte de uno de los cuatro ejercicios piloto priorizados por el Ministerio del Interior para la implementación de este Decreto. La presencia creciente de grupos armados ilegales y de otras formas de violencia homicida en los municipios de este PDET, hace que se considere a esta región de un riesgo creciente de seguridad para el proceso de reincorporación y las comunidades de acogida.

La Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

En los cuatro municipios que componen el PDET de Pacífico Medio, el Observatorio de Drogas de Colombia (2020) reporta para 2019 un total de 4.325,75 hectáreas que corresponden al 2,7% del total de cultivos ilícitos registrados en el país ese mismo

año (154.475,65). Con respecto al 2018, hubo una disminución de 7,6% en el número de ha.

Ninguno de los municipios que componen el PDET fueron priorizados por el PNIS, por lo que no es posible que haya avance en la sustitución de cultivos en el marco de este programa. Con respecto a la erradicación forzada, en 2018 se registró un total de 67,68 ha erradicadas, en 2019, 53,38 y en el primer semestre de 2020, 40,41. Timbiquí, que registra el mayor número de ha de cultivos de uso ilícito en los municipios de este PDET, no ha sido intervenido en ninguno de los tres años y en 2020, solo han sido intervenidos Guapi y López de Micay.

La intervención en materia de erradicación de cultivos de uso ilícito y lucha contra el tráfico de drogas ilícitas que pueda hacerse en el PDET Pacífico Medio debe tener en cuenta el predominio de otras actividades ilícitas como la minería ilegal, pues de hecho, pareciera que existiese una sustitución entre estas economías ilegales. Además, la intervención en el Pacífico Medio puede priorizar otros eslabones de la cadena del narcotráfico, en particular, el tráfico y el procesamiento que tienen lugar en la región. Para frenar los cultivos y el incremento de la minería ilegal, el gobierno tiene la oportunidad de implementar programas de sustitución que tengan en cuenta el ordenamiento territorial y las jurisdicciones especiales que se integren oportunamente a la RRI.

Implementación de los compromisos con las Víctimas del conflicto armado

En esta subregión el conflicto armado generó grandes impactos y victimizaciones, al punto que la mitad de su población (50.9%) se encuentra en el Registro Único de Victimas, en especial en cuanto a desplazamiento forzado, tanto de personas expulsadas como acogidas en la zona. Situaciones que se han favorecido en buena parte por “las dificultades en el acceso y conectividad vial del litoral caucano con el resto del departamento, (que) ha configurado un escenario de disputa” entre actores armados (Alcaldía Municipal Timbiquí, 2020, pág. 29). Preocupa, entonces, que las entidades del SIVJRNR tengan en el territorio una débil presencia y solo la UARIV tenga en los 4 municipios, centros regionales.

Es importante que en el PATR haya dos objetivos concretos para el Pilar 8 enfocados en el desarrollo de estrategias que promuevan la convivencia, la no estigmatización, el diálogo, la reconciliación y la participación. Trece medidas se adoptan para este pilar, la mayoría se enfoca en la promoción de una cultura de paz y reconciliación, y 6 guardan una conexión importante con los compromisos del Punto 5. Entre ellas hay iniciativas para fortalecer los gobiernos propios con planes de vida y etnodesarrollo, mediante la política de reparación de la Ley 1448 de 2011, así como iniciativas relacionadas con procesos de memoria histórica, la protección a líderes y lideresas, la resolución alternativa de conflictos y el acceso a medios de comunicación comunitarios. Sin embargo, no se reportan avances en el cumplimiento de estas iniciativas.

Análisis de la implementación en el PDET Catatumbo

El Catatumbo es una subregión transfronteriza conformada por 11 municipios divididos en dos subregiones: el Alto Catatumbo y el Bajo Catatumbo: en la primera están los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, Ocaña, Ábrego, La Playa y El Tarra; y en la segunda los municipios de Tibú y Sardinata (Ortega, 2020). La región ha sido excluida y marginada históricamente de las dinámicas nacionales. Su proceso de configuración territorial se dio de manera espontánea y al margen del Estado, debido a los auges económicos y la violencia partidista. En esta zona se presentan altos índices de necesidades básicas insatisfechas entre un 30 y 45% de las personas en los municipios de la subregión.

En particular los grupos guerrilleros, desde los años 70, lograron establecerse con agendas bienestaristas para las comunidades, llenando los vacíos institucionales del Estado, sobre todo, en seguridad y justicia, y por el apoyo a las agendas de las organizaciones sociales. Lo anterior ha significado para las organizaciones una larga trayectoria de estigmatización, al ser señaladas constantemente de auxiliadoras de los grupos armados. En los últimos años, esta preocupación es importante para los tres principales movimientos sociales campesinos: el Comité de Integración Social del Catatumbo –Cisca–, la Asociación Campesina del Catatumbo –Ascamcat– y el Movimiento por la Constituyente Popular –MPC–.

La llegada de los paramilitares hacia los años 90, transformó la dinámica territorial del conflicto, propiciando un repliegue de las insurgencias, reacomodos armados e infracciones al DIH. Con la desmovilización de los paramilitares (2005-2006), las insurgencias retomaron los territorios y no demoraron en aparecer Grupos Armados Post Desmovilización, lo cual añadió una mayor complejidad a las dinámicas locales.

Con la firma del Acuerdo de paz y la desmovilización de las FARC-EP, de nuevo se da la ruptura del orden armado en el territorio, lo cual, aunado a tensiones previas e intereses económicos, conducirá al reciente conflicto entre el ELN y el EPL. Pero la guerra no se limita a estas dos organizaciones, hoy en día, en el Catatumbo hay varios grupos y bandas ligadas al narcotráfico, la influencia de carteles mexicanos y una mayor presencia de la fuerza pública, quedando en medio las comunidades y los firmantes del acuerdo.

Avances en la implementación del PDET y articulación con el PATR y los Planes de Desarrollo territorial

Catatumbo fue una de las primeras subregiones en las que se suscribió el PATR (28 de septiembre de 2018). En términos generales los objetivos son coincidentes con los de la RRI, entre los que se resaltan la distribución equitativa de la tierra, el ordenamiento participativo del territorio, la garantía de derechos sociales, con un marcado énfasis en su aceptabilidad cultural, el mejoramiento de la infraestructura y la conectividad, la promoción de la economía rural y las garantías de reparación (ART,

2018b). Este fue un gran logro en una región marcada por conflictos históricos, siendo la primera tarea generar confianza entre pobladores e instituciones estatales acostumbrados a “promesas incumplidas” (Forero, 2019).

La del Catatumbo es, tal vez, una de las subregiones PEDT que ha recibido mayor atención por parte del Gobierno Nacional. A finales de 2018, fue definida como una de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral y se anunció la creación de la “Estrategia Catatumbo Sostenible”, parte de la política de Paz con Legalidad de la administración de I. Duque. También fue seleccionado para construir la primera Hoja de Ruta de los PDET. Todos los municipios de la subregión adoptaron formalmente el PDET mediante acuerdos municipales y la Asamblea del Departamento de Norte de Santander, mediante Ordenanza.

El PATR de Catatumbo tiene 1.115 iniciativas: 1.059 son municipales y 56 subregionales. Por pilares, la mayor cantidad se concentra en Educación Rural (234) y Reactivación económica y producción agropecuaria (202). Le siguen salud y vivienda, reflejando las expectativas en la superación del atraso en el acceso a los derechos sociales. Este análisis se desarrolla en el informe para cada uno de los 8 pilares.

En cuanto a los Planes de Desarrollo Municipal, se analizaron 5 de los 8, disponibles en red a julio 15 de 2020: Convención, Hacarí, Sardinata, San Calixto y Tibú. En general, en todos hay referencias específicas a los PDET y el Grupo Motor de cada municipio entregó a la alcaldía 25 iniciativas municipales priorizadas por la HRU, para que fueran articuladas con los planes municipales. De la lectura de los 5 PDM queda claro que poca relación se hace al A.F. en su conjunto.

Preocupan los pocos avances en acceso y formalización de tierras, así como la poca información y participación de las comunidades sobre la gestión y avances de las iniciativas de los PATR, sobre lo cual se debe trabajar de forma pronta e integral.

Participación Política y Garantías de Seguridad

En esta subregión la principal preocupación es el deterioro de la seguridad con sus consecuencias negativas para el ejercicio de la política. Once líderes asesinados - entre enero de 2019 a junio de 2020 - (Somos Defensores, 2020), 17 agresiones en 2019 y 4 a marzo pasado, dan cuenta de la difícil situación.

En el período de análisis de este informe, la Defensoría del Pueblo ha emitido cuatro alertas tempranas, llamando la atención sobre el riesgo de la población por los enfrentamientos entre los grupos armados y de estos con la Fuerza Pública, (Defensoría del Pueblo, 2020). Preocupa que las autoridades no siempre tienen una respuesta coordinada, y que en algunas ocasiones se limiten a reenviar la comunicación a distintas agencias gubernamentales mas no ha mitigar las condiciones de vulnerabilidad o riesgo de la población (Humans Rights Watch, 2019, pág. 54).

A pesar de una mayor presencia estatal se da una falta de coordinación entre las políticas de seguridad, paz y desarrollo, sin lograr mayores garantías para los líderes sociales, y por el contrario, ha conducido a diferentes denuncias sobre violación de Derechos Humanos, como detenciones ilegales, estigmatización y hostigamientos a pobladores de la zona entre campesinos y excombatientes, especialmente aquellos vinculados a cultivos de uso ilícito (Sánchez, 2019).

El 25 de febrero de 2020 la gobernación de Norte de Santander impulsó mediante una resolución, la inscripción y postulación para la elección del Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia. No obstante, a la fecha esta ST no cuenta con información sobre los avances en esta materia. Una posible razón de esto es la declaratoria de emergencia sanitaria desde mediados de marzo.

Resulta de interés la conformación de las veedurías ciudadanas para la vigilancia en la gestión pública en todos los municipios PDET, en cumplimiento de las iniciativas de los PATR.

La reincorporación y las garantías de seguridad para excombatientes de las FARC

En cuanto a la inclusión productiva de los excombatientes y su sostenibilidad económica en los próximos años para los municipios del PDET del Catatumbo, la ST conoce de cinco proyectos productivos colectivos que son implementados en el AETCR de 'Caño Indio' y que benefician a 179 excombatientes, incluyendo 68 mujeres y un proyecto liderado por también mujeres excombatientes (ARN, 2020). Además de seis iniciativas productivas autogestionadas por los excombatientes con recursos propios.

En esta región, el riesgo de seguridad para los excombatientes es crítico. Desde la firma del A.F. y con corte al 15 de julio, en Norte de Santander han sido asesinados 17 excombatientes, 19 han recibido amenazas y tres han sufrido persecución (CNR FARC, 2020). Frente a la protección de comunidades, las Juntas de Acción Comunal del Casco Urbano de El Tarra, son uno de los ejercicios piloto para la implementación del Decreto 660 de 2018. El Catatumbo continúa siendo una de las regiones con mayor intensidad de la violencia en el país y, pese a que los civiles son la población más afectada por esta violencia, a este gran reto se suma la urgente necesidad de garantizar la seguridad y protección de los excombatientes que adelantan en este PDET su reincorporación.

Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

En 2019 se registraron 40.976,35 hectáreas de cultivos de uso ilícito en los ocho municipios del PDET Catatumbo, lo que representa el 26,5% del total nacional. Con respecto a 2018, hubo un aumento de 24,3% en el número de ha registradas (32.973,67) (Observatorio de Drogas de Colombia).

El PNIS actualmente tiene cobertura en Tibú y Sardinata, los municipios más afectados de la zona. Sin embargo, la exclusión de los otros seis municipios del PNIS impacta negativamente el carácter integral que debe tener el programa y, de hecho, su implementación fragmentada puede llevar a que en los municipios que no han sido priorizados por el PNIS, la situación empeore.

La erradicación forzada de cultivos se mantiene en los 8 municipios que componen el PDET. En total, fueron erradicadas 1.375,34 ha en 2018, 1.414,27 en 2019 y 1.506,97 en el primer semestre del 2020 (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020). Los únicos municipios del PDET en los que aumentó la erradicación en el primer semestre de 2020 con respecto a todo 2019 son Tibú y Sardinata. Las tensiones entre cultivadores y fuerza pública por labores de erradicación forzada son evidentes y en 2020 persisten.

En el marco del PNIS UNODC caracterizó en Tibú y Sardinata un área total de 1.842,9 ha como línea base. A 31 de marzo de 2020, UNODC registró la erradicación de 796,5 ha y un cumplimiento del 98% por parte de los cultivadores en esas ha. Pese al cumplimiento de los compromisos de los campesinos, persisten rezagos y dificultades en la implementación del PAI Familiar. En total hay 3.000 familias inscritas. A 31 de marzo pasado, el 71% de las familias habían recibido por lo menos un pago y el 22,7%, había recibido la totalidad de los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata. 23,5% estaban siendo atendidas con servicios de asistencia técnica, y 23,6% contaban con proyectos de seguridad alimentaria en implementación (UNODC, 2020). En cuanto a los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, 540 familias contaban en diciembre de 2019 con planes de inversión formulados. Es prioritario avanzar en la implementación del PAI familiar para evitar profundizar la condición de pobreza de las familias vinculadas al PNIS y que estas tengan desincentivos para abandonar el programa.

La presencia de múltiples recursos de actividades criminales, principalmente las originadas en estos cultivos de uso ilícito y en la cadena de producción y tráfico de drogas ilegales, son fuente de disputas por esas rentas entre grupos en la zona que son de alta intensidad y hacen de El Catatumbo y este PDET, el de mayor afectación por esas disputas en Colombia.

Implementación de los compromisos con las Víctimas del conflicto armado

Como en las dos subregiones anteriores, es enorme la población (50.2%) registrada como Víctima en el RUV, con prevalencia del desplazamiento forzado, los secuestros, los asesinatos y desapariciones forzadas en un contexto de grandes cultivos de uso ilícito y una baja presencia y capacidad estatal (ART & Presidencia de la República, 2018, pág. 6; Alcaldía Municipal de Sardinata, 2020, pág. 77).

Cúcuta es el centro de la institucionalidad de la CEV y la UBPD para atender El Catatumbo, mientras que la JEP tiene grupos territoriales y duplas psico-jurídicas en

Norte de Santander. La UARIV tiene presencia en 7 de los 8 municipios de esta subregión (con excepción del El Carmen).

En el PATR se plantearon dos objetivos para el Pilar 8, referidos a los DDHH y una cultura de paz, así como a la reparación integral de las víctimas y la no repetición. La mayoría de las nueve medidas de este pilar se orientan a la promoción de una cultura de paz y reconciliación.

Por su parte, en los planes de desarrollo municipal hay algunas líneas estratégicas y acciones puntuales encaminadas a la implementación de medidas de los PATR y enfocadas a la atención a víctimas.

La priorización del Gobierno Nacional para la construcción de la Hoja de Ruta Única en esta subregión, es una oportunidad para impulsar los procesos con sujetos de reparación colectiva que aún no cuentan con un PIRC diseñado o en implementación, y así, lograr oportunamente articularlos con las iniciativas comunitarias priorizadas en los PDET.

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 1 DEL ACUERDO FINAL "HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL"

El Acuerdo Final –A.F.– propuso una reforma del sector rural colombiano mediante una combinación de estrategias y medidas tendientes a ampliar el acceso a la tierra y disminuir la alta concentración de la propiedad rural, a propiciar la formalización de la tenencia de la tierra, a mejorar el ordenamiento del territorio y a permitir un mayor acceso a la justicia a través del catastro multipropósito, la zonificación ambiental, medidas alternativas de resolución de conflictos, la jurisdicción agraria, el apoyo a las zonas de reserva campesina, entre las principales. El A.F. tiene una visión de paz territorial que busca un desarrollo desde el territorio, con amplia participación de los propios pobladores, para lo cual se priorizó un conjunto de 170 municipios en 16 subregiones y se estableció un conjunto de planes nacionales sectoriales, los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral –PNRRI–, que buscan el cierre de brechas entre las zonas urbanas y las rurales en materia de derechos económicos, sociales y culturales y en el acceso a bienes y servicios.

La verificación de la implementación de la Reforma Rural Integral –RRI– hecha por esta Secretaría, permitió afirmar que, hasta el 31 de mayo de 2019, se había dado un avance normativo incompleto, siendo los dos desarrollos más importantes la expedición, en uso de las facultades extraordinarias, de los Decretos-Ley 893 de 2017, que creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– (A.F. 1.2) y el 902 del mismo año, por el cual se adoptó el procedimiento para el acceso y formalización de tierras y se creó el Fondo de Tierras previsto en el Acuerdo (A.F. 1.1.1). Señaló, así mismo en su 6º informe de verificación, que luego de 30 meses de la firma del acuerdo, los avances en acceso y uso de la tierra (A.F. 1.1.1) eran pocos y que las metas y los cambios reglamentarios aprobados por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 –PND–, permitían prever un lento paso en la implementación de las medidas para el acceso y uso de la tierra rural (STCVI, 2019, pág. 9).

En cuanto a los PDET (A.F. 1.2.1 a 1.2.6) se destacaba la conclusión de la etapa de planeación participativa con la aprobación de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– en las 16 subregiones establecidas. La apuesta estaba en la creación de la Hoja de Ruta Única –HRU–, como instrumento de planeación articulada de planes y acciones en el territorio, con lo cual se marcaría una nueva etapa en el proceso de concretar los PATR.

Finalmente, con relación a los PNRRI dispuestos para el desarrollo de políticas sectoriales destinadas a erradicar la pobreza extrema y disminuir la desigualdad y las brechas entre campo y ciudad, no se habían concluido su diseño, ni iniciado su implementación, aun cuando su aprobación estaba prevista durante el primer año de implementación. A 31 de mayo de 2019, tres planes habían sido adoptados, tres se encontraban en cierre técnico, otro más en proceso de adopción mediante acto administrativo y el resto en proceso de formulación por parte del sector (CPEC, 2019).

1. Contexto general

El 25 de mayo de 2019, se sancionó la Ley 1955 por medio de la cual se expidió el PND 2018-2022, el primero que se expide desde la firma del A.F., lo cual es de gran relevancia por las políticas que se adoptan y por los recursos que se aprueban para su implementación. Una de las medidas importantes para el seguimiento fue la inclusión de un marcador presupuestal de las partidas destinadas al cumplimiento del A.F. en las leyes de presupuesto. El Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos de la Contraloría General de la República –CGR– muestra resultados preocupantes: la ejecución presupuestal entre 2017 y 2019 sólo alcanzó un 65%, lo cual equivale a $15,2 billones sobre un total de $129,1 billones previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 (12% del coste total) (CGR, 2020 pág. 22-23). El informe señala que un 59% de los recursos ejecutados entre 2017 y 2019 se destinaron al punto 1 del A.F. y para 2020 la ejecución para este punto concentraría un 68,3% de los recursos. Entre 2017 y 2019 el monto ejecutado fue de $9,1 billones y para 2020 se tienen programados $3,3 billones en 2020 (CGR, 2020, pág. 29-30).

Durante 2019, se ejecutaron $4.5 billones en la RRI. De estos, $2 billones (45%) se destinó a educación rural[5]; 39% en infraestructura y adecuación de tierras, mientras que, a ordenamiento social de la propiedad, solo se destinó 2% y a los PATR que concentran la apuesta por los PDET, solo se destinó un 5% (CGR 2020, pág. 31-32).

En materia normativa no se presentaron grandes avances desde mayo 31 de 2019 pues en la legislatura que empezó el 20 de julio, solo se aprobaron dos leyes relacionadas con el punto 1 del Acuerdo: la Ley 2033 del 27 de julio de 2020, por medio de la cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso y, ya por fuera del período de referencia de este informe, la Ley 2046 de agosto 6 de 2020, por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. Sin embargo, como se afirmó en el último informe de la Fase I de esta ST el estado de la implementación normativa es incompleto. Entre las normas que no se aprobaron se encuentran: (i) el Plan nacional de riego y drenaje; (ii) el Plan para la adjudicación de baldíos en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959; y (iii) el proyecto de ley que establecía mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales.

En la actual coyuntura, marcada por la crisis sanitaria causada por la pandemia del Covid-19, aunque la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– ha hecho esfuerzos por mantener la implementación y el contacto con los territorios PDET, es claro que hay nuevos factores que afectan el proceso. La

[5] Sobresalen 3 proyectos: “Apoyo al desarrollo integral a la primera infancia” del ICBF, proyecto que, de acuerdo con la CGR, presta servicios en zonas rurales y hace parte de la oferta de esta entidad sin que se oriente exclusivamente a los fines de la RRI; Programa de alimentación escolar –PAE– del MEN y mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA.

pandemia ha puesto de nuevo en discusión las políticas públicas relacionadas con la alimentación, la producción campesina y la salud rural.

La debilidad del sistema de salud en los territorios se ha hecho evidente. Cabe recordar que en el proceso de planificación de los PDET se incluyeron en el pilar Salud Rural 3.536 iniciativas municipales y 139 iniciativas subregionales en los 16 territorios (11% del total de iniciativas). Una lectura de esas iniciativas saca a la luz los problemas históricos de las comunidades rurales en el acceso a la salud, y las dificultades para atender las necesidades comunitarias en cada una de las zonas. Las iniciativas se centran en la organización del sistema, el mejoramiento de la oferta de servicios y de la atención, con énfasis en la atención primaria y la atención de emergencia. La falta de atención especializada en el territorio, tan necesaria en esta coyuntura, es otra de las fallas identificadas por las comunidades en el proceso de planeación participativo. El recurso a una estrategia de telemedicina, identificada en muchos de las subregiones PDET sería sin duda una herramienta de invaluable valor en la lucha contra el Covid-19 y en la atención de otras patologías durante la crisis. Así mismo, ante la imposibilidad de contar con servicios médicos de mediana y alta complejidad, se hacía énfasis en la necesidad de contar con medios de transporte para emergencias médicas, por diferentes vías –aérea, terrestre, fluvial– de acuerdo con las condiciones del territorio. Regiones remotas no pueden hacer frente a una crisis como la actual sin tener este tipo de recursos. En el mediano plazo, parecen tomar más fuerza la implementación de iniciativas de construcción de hospitales regionales de mediana y alta complejidad que presten servicio a distintos municipios PDET, así como el mejoramiento de la infraestructura[6].

Aunque la mayor afectación del Covid-19 ha ocurrido en las grandes ciudades, también se encuentran territorios con un alto impacto: Leticia, Quibdó, Tumaco, Buenaventura, Santa Marta, Sincelejo, Urabá Antioqueño, La Guajira, entre las principales. La afectación de las comunidades indígenas es creciente: de 3.484 casos y 85 fallecidos a julio 24 de 2020, de por lo menos 62 pueblos, se pasa a 8.141 casos, 262 fallecidos a 21 de agosto, según información del Instituto Nacional de Salud[7] –INS–. En el caso de la población afrocolombiana se pasa de 11.567 casos y 474 fallecidos a 24 de julio de 2020 a 18.477 casos y 733 fallecidos a 22 de agosto de 2020[8] concentrados en Bogotá y en departamentos como Antioquia, Atlántico, Bolívar, Valle del Cauca y la costa Pacífica. Si se compara el porcentaje de fallecidos sobre total de contagiados, la afectación para la población afrocolombiana, de 3,97%, es mayor que para el conjunto de la población nacional, con una tasa de 3,1%.

[6] El 23 de julio se anunció por parte de la CPEC, la aprobación, por parte del Fondo Multidonante de Naciones Unidas de US $4,6 millones para apoyar acciones de salud frente al COVID en ETCR y territorios PDET (Presidencia de la República, 2020).

[7] https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-poblacion-indigena.aspx Consultado 26 de agosto 10:30 A.M.

[8] https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-poblacion-afrocolombiana.aspx Consultado 26 de agosto 10:35 A.M.

En la actual coyuntura se revela la importancia de la apuesta de desarrollo agrario integral del A.F. que debe materializarse a través de las medidas para el acceso y uso de la tierra, y en la implementación de los PNRRI. Las medidas de mitigación de la crisis sanitaria reflejan las debilidades de las cadenas de comercialización de la producción campesina y la ausencia de protocolos sanitarios, como lo ilustra la situación de varias plazas mayoristas y minoristas de las grandes ciudades. La seguridad alimentaria se ve en riesgo por el aumento de pobreza –consecuencia del desempleo y de la caída de los ingresos por la incertidumbre que crea la pandemia–, las medidas de aislamiento y la situación de los mercados internacionales, en un país como Colombia donde las importaciones de alimentos tienen un gran peso en el consumo total. La implementación del Sistema Progresivo para la Garantía del Derecho a la alimentación es un componente necesario para enfrentar la actual situación y para que los territorios se preparen contra otros choques externos por venir.

2. Análisis por tema

2.1. Tema 1: Acceso a tierras

Para la transformación del campo, el A.F. dispuso un conjunto de medidas tendientes a lograr un mayor acceso a la tierra rural de la población que no la tiene o la tiene en forma insuficiente, reducir el alto grado de informalidad en la tenencia de la tierra rural, así como a promover la regularización de los derechos de propiedad y el uso adecuado de la tierra. De allí que las principales medidas hayan sido la conformación de un Fondo de Tierras para la distribución gratuita de tres millones de Ha durante los primeros 12 años desde su creación (A.F. 1.1.1.), la formalización de siete millones de hectáreas rurales (A.F. 1.1.5) en un término de diez años, la creación de la Jurisdicción Agraria y de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia (A.F. 1.1.8) y uso, la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural (A.F. 1.1.9) del sistema de catastro multipropósito, la zonificación ambiental (A.F. 1.1.10) y la creación y apoyo de las Zonas de Reserva Campesina (A.F. 1.1.10).

A continuación, se presenta el estado actual de los subtemas relacionados con el acceso y uso de tierras, la formalización de la propiedad y los mecanismos para la resolución de conflictos en los cuales se han priorizado dos eventos: la conformación del Fondo de Tierras y la puesta en marcha del Catastro multipropósito, tanto por su importancia en el cumplimiento del A.F. como porque han tenido avances en su desarrollo a partir del primero de junio de 2019.

2.1.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe

Acceso y formalización de tierras

El Gobierno Nacional, a través del Decreto-Ley 902 de 2017, definió los procedimientos para el acceso y la formalización de tierras y creó el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (A.F.1.1.1). El Decreto-Ley mencionado, definió la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO– como herramienta para

identificar a los beneficiarios del Fondo y otros programas de acceso y formalización y definió las subcuentas del Fondo (campesinos y étnica), el tipo de recursos monetarios y de bienes dispuestos para su conformación.

A marzo 31 de 2019, según el Primer Informe al Congreso de la Procuraduría General de la Nación, "al Fondo de Tierras habían ingresado un total de 546.700 Ha, que representan 4.273 predios, provenientes de 4 de las 12 fuentes señaladas en el artículo 18 del Decreto 902 de 2017". Según el mismo informe, 217.541,79 (39,8%) eran predios del inventario de bienes del antiguo Fondo Nacional Agrario transferidos por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –INCODER– a la Agencia Nacional de Tierras –ANT– y 316.599 Ha (el 57,9%) eran baldíos (PGN, 2019, pág. 28).

En materia de formalización de tierras, el acuerdo (A.F. 1.1.5) establece que se deben formalizar siete millones de hectáreas en un término de diez años. La informalidad en la propiedad rural puede manifestarse por la posesión[9], la falsa tradición, la falta de liquidación de herencias, la falta de registro de títulos, la no legalización de transacciones de compra venta, entre las más importantes, cuando se trata de predios de propiedad privada. Cuando se trata de baldíos, los problemas de formalización se refieren a la no solicitud de la adjudicación legal, la falta de registro de las resoluciones de adjudicaciones o de acciones que hayan afectado la tenencia. No es claro, en el propio A.F. si la formalización se refiere solamente a los predios de propiedad privada y a los baldíos adjudicados no registrados, o si se toma en un sentido amplio que incluya la adjudicación de baldíos. Esto tiene implicaciones en la verificación del cumplimiento. La PGN, por ejemplo, considera que "…de una lectura integral del Acuerdo parecería entenderse que la formalización incluye la adjudicación de baldíos por ocupación previa, al menos para efectos del cumplimiento de la meta de 7 millones de hectáreas" y que "no se tiene claridad en cuanto a las cifras de formalización y adjudicación de tierras para el cumplimiento de las metas trazadoras" (PGN, 2019, pág. 35-36). Señala igualmente, que, al 31 de marzo de 2019, según la ANT, se habían formalizado y adjudicado 1.890.287 Ha. Sin embargo, y con la misma fecha de corte, la CGR reporta la formalización de 886.741 Ha (CGR, 2019, pág. 70).

De esta manera, la información sobre el acceso y la formalización de tierras no es clara, por lo que es muy difícil verificar cuál ha sido la magnitud de los avances, si las tierras "ingresadas" en el fondo están realmente disponibles para su distribución gratuita entre los beneficiarios definidos por el A.F. Sorprende que la información no se consigne en el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto –SIIPO–, cuando la ANT la reporta en su página, a través del Observatorio de Tierras Rurales, herramienta de gran utilidad para conocer la situación.

Otros mecanismos para el acceso a tierras previstas por el A.F. (1.1.2) son los subsidios integrales para compra de tierra, la creación de una nueva línea de crédito

[9] La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño (Art. 762 del Código Civil Colombiano).

especial de largo plazo para compra de tierra, con medidas especiales para las mujeres y el trámite de una ley para promover otras formas de acceso como la asignación de derechos de uso.

Catastro multipropósito

El A.F. (1.1.9) establece la necesidad crear un Sistema General de Información Catastral que, en un plazo de 7 años, permita la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de los inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En junio de 2016 se aprobó el Documento Conpes 3859 con la Política para la Adopción e Implementación de un catastro multipropósito rural-urbano (DNP, 2016). En noviembre de 2018, se aprobó a su vez el Conpes 3951, que autorizó a la Nación la contratación de un crédito con la banca multilateral hasta por US$ 150 millones para financiar parcialmente la implementación del catastro multipropósito. Posteriormente, como se reseñó en el 6º informe de verificación de esta Secretaría (STCVI, 2019), se modificó la política y se aprobó un nuevo documento Conpes 3958 de marzo de 2019 en el cual se recogen los lineamientos contenidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y se propone "la actualización gradual y progresiva de la información catastral del país, pasando del actual 5,68% del área del territorio nacional con información catastral actualizada, a un 60% en 2022 y al 100% en 2025". Dicho documento, hace mención explícita del A.F. y dispone que entre los 650 municipios que deberán contar con catastro actualizado a 2022, se encuentren los 170 municipios PDET.

En cumplimiento de lo establecido en el PND se han expedido dos decretos para reglamentar "parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019". El primero de ellos es el Decreto 1983 del 31 de octubre de 2019, que reglamenta la habilitación y contratación de Gestores catastrales y define los requisitos de idoneidad de los operadores catastrales. Posteriormente, en febrero de 2020 se expidió el Decreto 148, norma en la que se define el Catastro con enfoque multipropósito (Art. 2.2.2.1.1) como el instrumento para generar la información que deba:

> "…servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios".

Define, igualmente, el servicio público de la gestión catastral y el Sistema Nacional de Información Catastral y señala los intervinientes en dicha gestión[10].

[10] Son ellos: usuarios, autoridad catastral –IGAC–, gestores catastrales (entidades públicas nacionales o territoriales o esquemas asociativos habilitados por el IGAC, los catastros descentralizados y la ANT), operadores catastrales (personas jurídicas de derecho público o privado que desarrollan labores

El mismo decreto, en el capítulo 2, define los procedimientos del Enfoque Multipropósito, el tipo de información que debe contener[11], los procesos propios de la gestión catastral[12] y los procedimientos del enfoque multipropósito, entre los que se destacan: (i) el barrido predial masivo; (ii) la integración con el registro y (iii) la incorporación de datos de informalidad en la propiedad. Aunque los procedimientos son clave para garantizar el enfoque multipropósito, es preocupante que el decreto señale en el Parágrafo 1 del Art. 2.2.2.2.4. que podrán adoptarse en forma gradual, puesto que tal gradualidad puede no conducir a garantizar un enfoque realmente multipropósito.

Finalmente, cabe mencionar que otras medidas tendientes a mejorar el ordenamiento del territorio y promover el acceso a justicia, han tenido desigual desarrollo: se retoman y aprueban nuevos Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–. El apoyo a las Zonas de Reserva Campesina –ZRC– "se concentró en el estudio de las solicitudes de adjudicación de baldíos, alcanzando en 2019 y el primer trimestre de 2020 la titulación de 10 predios en aproximadamente 1.850 hectáreas" (CGR, 2020 pág.109). Algunos proyectos de ley como el que autorizaba la adjudicación de baldíos en reservas forestales protectorias de Ley 2ª de 1959 (Proyecto de Ley 196/2018S y 225/18C) fueron archivados en la legislatura 2018-2019.

En cuanto a la Jurisdicción Agraria, el Proyecto de Ley 001/18S que buscaba la modificación de la Ley 270 de 1996 estatutaria de la justicia para establecer mecanismos para la resolución de controversias e implementar una especialidad agraria y rural en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo, fue también archivado. En febrero de 2020 el Gobierno nacional anunció la intención de radicar, cuando se reanudaran las sesiones ordinarias, un nuevo proyecto para crear la jurisdicción agraria (El Nuevo Siglo, 2020). Este fue radicado por el Ministerio de Justicia el 20 de julio pasado y está pendiente de trámite en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (PL134/2020C).

Los POSPR permiten poner en marcha el modelo de atención de oferta para los procesos de acceso y formalización de tierras, así como identificar conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra. Guardan estrecha relación con el catastro multipropósito. En 2019 se expidió una resolución (12096 de 2019) que ajusta el procedimiento para la formulación de los POSPR, principalmente en cuanto: "1) simplificación de la estrategia de recolección de información comunitaria; 2) eficiencia en el cruce y uso de la información secundaria entregada por otras entidades nacionales, regionales y municipales 3) la incorporación de recomendaciones para el abordaje de la operación de barrido predial masivo" (ANT,

operativas para adelantar procesos catastrales), SNR como entidad con funciones de inspección, vigilancia y control.

[11] Información física: cabida, linderos y construcciones; jurídica: relación de tenencia y económica: avalúo catastral.

[12] Son ellos: formación, actualización, conservación y difusión.

2020a, pág. 83).

2.1.2. Análisis: avances, retrasos, deficiencias y controversias identificadas

Acceso y formalización de tierras

A junio 30 de 2020, última fecha para la cual hay datos disponibles, el Observatorio de Tierras Rurales de la ANT[13] presenta la información sobre "el área dispuesta" en el Fondo de Tierras[14]. Identifica tres tipos de predios: Baldíos[15], Baldíos Reservados[16] y Bienes Fiscales Patrimoniales[17], pero no especifica la fuente[18] de la cual provienen los bienes "ingresados" al Fondo[19]. En el Cuadro 1 se presentan las cifras:

[13] http://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras

[14] La CGR en su Tercer Informe señala los riesgos que sobre los derechos de la población rural tiene el cambiar el indicador de "tres millones de hectáreas **entregadas** a través del Fondo de Tierras" a "tres millones de hectáreas **ingresadas** al Fondo de Tierras". Este cambio no solo es, como dice el informe de la CGR "medir como meta trazadora un producto de gestión", sino que, a juicio de esta ST, cambia el sentido del A.F. y, sobre todo, se aleja del sentido redistributivo del Fondo de Tierras.

[15] Bienes baldíos: Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño (art. 669 del Código Civil Colombiano).

[16] Baldíos reservados: son los bienes que, como consecuencia de la declaratoria de extinción de dominio, ingresan al patrimonio de la Nación con el carácter de baldíos reservados (art. 56 de la Ley 160 de 1994).

[17] Bienes fiscales: Bienes cuyo dominio pertenece a la República y cuyo uso no pertenece, generalmente, a los habitantes (art. 674 del Código Civil Colombiano).

[18] Tanto el A.F. (1.1.1), como el Decreto 902, establecen las fuentes de donde provendrán las tierras que entrarán a conformar el Fondo: Son ellas, según el A.F. : i) tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación; ii) tierras recuperadas a favor de la Nación (baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios); iii) tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal; iv) tierras inexplotadas (procedimiento de extinción administrativa de dominio); v) tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública; vi) tierras donadas. A estas fuentes, el Decreto 902 de 2017, artículo 18, incluye otras fuentes, tales como: i) los predios rurales transferidos por entidades de derecho público; ii) los predios rurales que reciba el ICBF por sucesiones intestada y los bienes vacantes que la ley 75 de 1968 atribuyó al Incora; iii) los bienes rurales adjudicables de propiedad de la ANT.

[19] Sin embargo, en información enviada por la Agencia Nacional de Tierras, (ANT 2020d, pág. 4), se detallan dichas fuentes (Ver Anexo 1).

Cuadro 1. Bienes ingresados al Fondo de Tierras. Total nacional. 2016- junio 30 de 2020

	Total		Baldíos		Baldíos Reservados		Fiscal patrimonial	
	Predios	Ha.	Predios	Ha	Predios	Ha	Predios	Ha
2016	125	25.111					125	25.111
2017	2.356	140.821					2.356	140.821
2018	1.767	377.292	227	238.146	44	65.920	1.496	73.226
2019	821	382.978	584	367.493	8	2.212	229	13.273
2020	1.200	79.617	1.155	73829			45	5.789
2016-20	6.269	1.005.820	1.966	679.468	52	68.132	4.251	258.220
% total	100,0	100,0	31,3	67,5	0,8	6,8	67,8	25,7

Fuente: Con base en: Oficina de Planeación y Sub. Sistemas de Información de la ANT. Intervalo temporal: 2016-2020. Corte: 30/06/2020. Observatorio de Tierras Rurales a cargo de la ANT.

El tamaño promedio del predio es de 160,4 Ha a nivel nacional, siendo mayores en extensión promedio los baldíos reservados (1.310 Ha) y menores los bienes fiscales patrimoniales (60,7 Ha). Por ubicación, 68% de las hectáreas ingresadas se concentran en 5 departamentos: 26,1% de las hectáreas en Bolívar, 14,9% en Antioquia, 10,1% en Arauca, 10,3% en Meta y 6,7% en Amazonas.

Por municipios, como se aprecia en el Cuadro 2, 14 municipios concentran un 3,3% del total de predios y un 68,8% de la extensión total. Si se toma la Unidad Agrícola Familiar –UAF–, tamaño de predio dispuesto por la legislación, el área concentrada en estos 14 municipios permitiría beneficiar a 8483 familias, suponiendo que los predios ingresados sean predios aptos para la labor agropecuaria y estén efectivamente disponibles.

Cuadro 2. Municipios en los cuales se han ingresado más de 10.000 hectáreas

Departamento	Municipio	Predios	Hectáreas	% del total	Ha. UAF Promedio	Total de UAF
Amazonas	Leticia	3	12.976	1,2	67	194
	La Pedrera	3	54.659	5,4	67	816
Antioquia	Ituango	3	34.630	3,4	21	1,649
	Puerto Triunfo	2	86.651	8,6	53	1.634
Arauca	Tame	17	94.575	9,4	159	595
Bolívar	Cantagallo	1	65.000	6,5	60	1.083
	San Pablo	2	126.071	12,5	60	2.011
	Santa Rosa del Sur	1	43.019	4.3	85	506
Cesar	Valledupar	98	18.589	1,8	26	715
Meta	Mapiripán	12	12.057	1,2	200	60
	Puerto Gaitán	36	65136	6,5	200	325
	San Martín	10	19.160	1,9	200	96
Nariño	Policarpa	13	10.545	1,0	50	210
Vichada	La Primavera	9	47.333	4,7	200	236
Total	14	206	635.742	68,6		8.483

Fuente: Cálculo propio, con base en datos del Observatorio de Tierras Rurales a cargo de la Agencia Nacional de Tierras –ANT–", con corte a junio 30 de 2020. El tamaño de las UAF municipales corresponde a un tamaño municipal promedio de las extensiones UAF por zonas relativamente homogéneas calculado con base en la Resolución No. 041 de 1996.

Sin embargo, no es claro que esto sea así, a juzgar por el oficio que la Directora de la ANT (2020c) envió al Senador Wilson Arias Castillo, en respuesta a un derecho de petición, en la cual se informa que "en relación a los bienes baldíos y fiscales patrimoniales adjudicables; me permito informar que del total del área ingresada a este fondo y administrada por la ANT, se han identificado por parte de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, conforme a los procesos de caracterización adelantados, un total de 21.141 hectáreas sin ocupación, equivalentes al 2% del área total reportada".

En respuesta a una solicitud de información elevada por esta ST a la ANT (2020d), recibida el 28 de julio de 2020, en la cual se preguntaba, entre otra información, sobre la situación de ocupación de los predios ingresados al Fondo de Tierras, se informa que "a la fecha se encuentran ingresados 1.890 predios baldíos correspondientes a 746.144,61 Ha prevenientes (sic) de diferentes fuentes" y que de ellos se tienen "identificados en virtud de procesos de adjudicación 1.636 bienes (102.410,21 Ha): de estos se han adjudicado 951 predios, que ocupan 29.354,74 Ha[20]. Sobre ellos existe certeza de ocupación permanente mientras que "para el caso de los predios restantes, la ocupación se determinará en desarrollo del proceso de adjudicación" (ANT, 2020d, pág. 4). Adicionalmente, de 254 predios que se encuentran bajo administración, se ha realizado la caracterización de 86, de los cuales 85 se

[20] Esta información no coincide con la dada en la ya citada comunicación de la directora de la ANT al Senador Arias, que afirma que "desde la implementación del acuerdo hasta la fecha (30/04/2020) se han entregado 30.093,4 hectáreas en beneficio de 3.500 familias a través de la expedición y registro de 1.070 títulos de propiedad a través del fondo de tierras" (ANT 2020b, pág.3).

encuentran ocupados. Finalmente, de los bienes fiscales patrimoniales, se han visitado 1.841 predios a efectos de caracterización. De ellos, 1771 cuentan con ocupación previa y 12 no cuentan con ocupación.

De esta información se puede afirmar que la caracterización de los predios ingresados al Fondo de Tierras para determinar su ocupación y explotación está en proceso, y que aún no se puede determinar cuál es la proporción de predios que están efectivamente disponibles. El inventario de bienes enviado por la ANT, en respuesta a la solicitud de información de esta ST (ANT 2020d, Anexo 1) muestra la ubicación, el tipo de bien y el nombre de cada predio, así como su fecha de ingreso al Fondo, a partir del 24/11/2016. Sin embargo, no señala datos sobre su estado de ocupación y condición de adjudicable o no, columnas que aparecen en blanco. Se destaca que, de los 6.157 predios reportados, 1.002 se ubican en Ovejas, Sucre, único municipio donde se ha realizado por completo el proceso de barrido predial y ha concluido el piloto de catastro multipropósito.

Mientras ese proceso concluye no se podrá saber si pueden ser utilizados para promover el acceso a la tierra a campesinos que no la tengan o cuando la que tengan sea insuficiente, o si se podrá, previos los procesos correspondientes, realizar adjudicaciones de baldíos o de bienes fiscales a los actuales ocupantes, si la ocupación no es indebida.

Es importante señalar entonces la necesidad de contar con información detallada sobre las tierras ingresadas al Fondo. La directora de la ANT ha informado que el proceso de caracterización de los predios puede tomar tiempo[21], pero es necesario para poder determinar si son o no adjudicables.

Al respecto, la ANT informa la composición del Fondo de Tierras entre los dos subfondos y los bienes administrados por ella. Al subfondo para población campesina, han ingresado 5.228 predios (880.074,82 Ha) y al subfondo de dotación de comunidades indígenas no ha ingresado ningún predio, mientras que los bienes que hacen parte del Fondo solo para efecto de administración (Art. 22 del Decreto-ley 902 de 2017), que deben ser destinados para comunidades étnicas, son 1.069 (126.384,9 Ha) (ANT 2020d, pág.3).

Es posible que buena parte de esos predios puedan ser formalizados. Pero la información debe distinguir claramente entre acceso y formalización. Los propósitos buscados son diferentes y los mecanismos también. Si se utilizan los bienes ingresados en el Fondo de Tierras a efectos de los compromisos de formalización, no pueden señalarse como de acceso a la tierra.

Vale la pena señalar que, aunque el PMI tiene como indicadores “Hectáreas entregadas a través del fondo de tierras” y “Hectáreas de pequeña y mediana

[21] En entrevista con El Tiempo (2020) la directora de la ANT afirmó que para la entrega de los predios a los campesinos “Podemos oscilar entre 6 y 9 meses el tiempo de entrega. Lo que más demora es la caracterización”.

propiedad rural, formalizadas", al consultar el SIIPO[22], los dos indicadores aparecen "sin ficha técnica"[23], y no hay ninguna información sobre el avance en los mismos. Tampoco en el PND se establecieron metas en materia de entrega de tierra, aunque sí de formalización.

La confusión entre acceso y formalización se mantiene, por la forma misma en que se redacta el indicador. Los títulos de propiedad se pueden expedir y registrar, como acción de formalización, sin que esto implique que las personas hayan tenido acceso a predios que no tenían con anterioridad, bien fuera en ocupación o con vicios de tradición. En la comunicación se presenta un cuadro con las metas previstas de ingreso al Fondo de Tierras y de entrega a través de este.

Cuadro 3. Agencia Nacional de Tierras. Metas previstas de ingreso y entregas a través del Fondo de Tierras. 2020-2023

Indicador	Meta 2020	Meta 2021	Meta 2022
Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	159.248	99.688	212.981
Hectáreas incorporadas en el fondo de tierras	500.000	300.000	200.000

Fuente: ANT 2020c, pág. 4.

En cuanto a la formalización, los avances no son claros. La ANT informa que "Actualmente hemos formalizado 1'968.300 hectáreas" (El Tiempo, 2020). Al revisar la información en el SIIPO, el indicador correspondiente en el PMI aparece sin información por no tener ficha técnica. Al consultar el sistema de seguimiento del PND, Sinergia-DNP[24], se encuentran dos indicadores: "Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras", y "Títulos formalizados sobre predios privados" que corresponden al indicador "A.M.T.2 Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas"[25]. De acuerdo con esa información, en 2019 se registraron 850 títulos, de una meta de 24.150 en el cuatrienio. En cuanto a predios privados, se habían registraron 5.635 títulos en 2019[26], y en 2020, hasta el 30 de abril 1.418 títulos adicionales, de una meta prevista de 24.350 títulos en el cuatrienio.

[22] https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/1/2, consultado el 3 de julio a las 9:56 A.M.
[23] Cuando la entidad encargada no ha elaborado la ficha técnica del indicador, el SIIPO pone una marca que dice "sin ficha técnica" y no presenta información de avance en el cumplimiento.
[24] https: //sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1613/5634/176 consultado el 2 de julio de 2020.
[25] El indicador mide la cantidad de títulos formalizados ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de predios que son adjudicados por la ANT mediante programas y modalidades que otorgan acceso a la tierra, como: adjudicación de baldíos a persona natural, a entidades de derecho público, adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario, programa de subsidio integral de tierras y programa de compra directa y adjudicaciones especiales.
[26] Según el informe de la Procuraduría General de la Nación –PGN–, a marzo 31 de 2019 se habían entregado 5.831 títulos, que correspondían a 7.374 Ha.

Cuadro 4. Títulos formalizados que otorgan acceso a tierra 2019 y 2020 (enero-mayo)

Año	Títulos	Hectáreas	Familias
2019	6.949	29.671	7.054
2020 (enero-mayo)	1.585	8.868	1.566

Fuente: Cálculos con base en Sinergia Histórico cualitativo del indicador Títulos Formalizados que otorgan acceso a tierra.

Cuadro 5. Títulos formalizados sobre predios privados 2019-mayo 31 de 2020

Año	Títulos	Hectáreas	Familias
2019	5.635	8.961,7	5.980
2020 (enero-mayo)	1.418	2.463,4	1.488

Fuente: Cálculos con base en Sinergia Histórico cualitativo del indicador Títulos Formalizados sobre predios privados.

De modo que, en total, entre 2019 y 2020 se habrían formalizado un total de 49.963 hectáreas a través de estas dos modalidades. Cabe anotar que, como el primer indicador incluye los subsidios integrales de tierra, la adjudicación de baldíos a Entidades de Derecho Público y la adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario –FNA– habría que hacer una precisión: las dos primeras modalidades deberían sustraerse del total, a efectos de la medición de la formalización consagrada en el A.F. : los subsidios por estar incluidos en otros indicadores y la adjudicación a entidades de derecho público porque, aunque pueden mejorar la seguridad jurídica de bienes públicos, no están directamente relacionados con la formalización a pequeños y medianos campesinos.

Por su parte, la CPEC informa que desde la posesión del presidente Duque, hasta el 31 de julio de 2020, “Se avanzó en la regularización de 403.175 hectáreas”. De ellas, 115.996 Ha son tierras formalizadas y adjudicadas a población campesina (19.309 familias) con la entrega y registro de 18.708 títulos. Del total de hectáreas, 43.449 han beneficiado a 9.255 mujeres rurales y 287.179 son tierras formalizadas a comunidades étnicas (CPEC, 2020b, pág. 12). Como se aprecia, no hay coincidencia entre las distintas fuentes de información, y como se dijo, la falta de información en el SIIPO no ayuda a un mejor entendimiento de las cifras.

La situación no se aclara con la información de la ANT. En efecto, en la respuesta al cuestionario enviado por esta ST (ANT 2020d, pág. 5) se establece una vez más la falta de diferenciación entre formalización y adjudicación, así como la diferencia en las cifras reportadas, como se ve al comparar las cifras anteriormente citadas con el siguiente cuadro, tomado de la comunicación de la ANT.

Cuadro 6. Títulos y hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras a pobladores rurales y comunidades étnicas, por vigencia, a 30 de junio de 2020

Año del reporte	Tipo de población	Predios (Títulos) Adjudicados y/o Formalizados	Familias Beneficiadas	Área adjudicada y/o Formalizada en Hectáreas
2017	**Total**	**20**	**309**	**957.07**
	Campesino	17	178	825,21
	Étnico	3	131	131,86
2018	**Total**	**54**	**1791**	**3.269,62**
	Campesino	35	214	900,62
	Étnico	19	1577	2.369,00
2019	**Total**	**990**	**1394**	**25,728,86**
	Campesino	985	984	1.319,91
	Étnico	5	401	24.408,95
2020	**Total**	**43**	**43**	**363,05**
	Campesino	43	43	363,05
Total general		**1107**	**3537**	**30.318,61**

Fuente: ANT, 2020d.

Cabe anotar que, del total, 975 títulos están en territorios PDET. La gran mayoría de ellos (916, con 2.318,5 Ha) en el PDET Montes de María, del cual hace parte el municipio de Ovejas, Sucre.

Esta situación se aprecia también en el hecho de que la adjudicación de baldíos en zonas focalizadas a personas naturales, entre 2019 y junio 30 de 2020, se ha realizado en su totalidad en el municipio de Ovejas, (922 adjudicaciones, de las cuales 494 se realizaron con el procedimiento de barrido del Decreto 902 de 2017 y 428 con el procedimiento de Ley 160 de 1994 (ANT 2020d, Anexo 3).

Finalmente, vale la pena anotar que, con procedimientos distintos al Decreto 902 de 2017, la ANT informa haber adjudicado y/o formalizado 52.100 títulos a 53.102 familias con un área de 1.129.246,75 Ha entre 2016 y junio 30 de 2020 (ANT 2020d, pág. 18-19).

Lo que queda claro, en todo caso, es que el proceso va lento. En los 43 meses transcurridos desde la firma del Acuerdo, las medidas de acceso y formalización de tierras no muestran una clara contribución a la transformación de los territorios.

Finalmente, una nota sobre el RESO, mecanismo previsto por el Decreto 902 de 2017 (Art. 11) como herramienta de identificación de beneficiarios del Fondo de Tierras, tanto para personas naturales como comunidades étnicas. Según el citado decreto y la resolución 740 de 2017 (Art. 43) el RESO debe tener los siguientes módulos: a) acceso a tierras; b) formalización de propiedad; c) étnicos; d) procesos o pretensiones agrarias; e) administración; f) adjudicatarios; g) procesos administrativos y otros. A efectos de inscripción se estableció el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento –FISO–, con tres variantes: personas naturales, personas jurídicas y

comunidades étnicas. El RESO debe hacer parte del Sistema Integrado de Tierras –SIT– que maneja la ANT.

Al respecto la ANT informa que, a junio 30 de 2020, según el SIT se encuentran inscritas 79.412 personas, de las cuales, 48.502 tienen solicitudes de asignación de derechos. Estas solicitudes han tenido un comportamiento decreciente en el tiempo, pasando de 26,580 en 2018 a 19.339 en 2019 y solamente a 2.305 en el primer semestre de 2020. De ellas, 10.818 se encuentran en territorios PDET (ANT, 2020d, pág. 9-12). En cuanto a modalidades distintas a la de asignación de derechos, hay 22.930 solicitudes de "formalización" de baldíos y 7.980 de formalización de predios privados. Ante una gran población campesina sin acceso a tierra o con tierra insuficiente, estas inscripciones en el RESO parecen bajas y sugieren la importancia de realizar procesos de socialización de la herramienta. En cuanto al módulo étnico, se informa que "no se ha terminado de consolidar y por ende no hay aun inscripciones de comunidades indígenas, negras, raizales, negras entre otras a este módulo" (ANT, 2020d, pág. 13).

Otra medida para facilitar el acceso son los subsidios de tierras, mecanismo que se ha utilizado desde la Ley 160 de 1994. Tampoco aquí la información es clara. La ANT, en su Observatorio de Tierras Rurales, señala que entre 2016 y 30 de abril de 2020 se habían entregado 321 subsidios, que beneficiaban a 779 familias, con un total de área regularizada de 5.428,2 Ha. De estos subsidios el 50,3% se dirigieron a mujeres y representaron el 47,6% del área total. Si de estas cifras se quitan los años 2016 y 2017, para poder comparar un poco mejor con las cifras del actual gobierno, los subsidios se reducen a 155, que regularizan 2.223 Ha y que en un 49% tiene como principal beneficiaria a una mujer. Dato cercano con la información de la CPEC en su informe de 22 meses (50%), pero señala que durante el período del presidente Duque se han adjudicado subsidios de tierra a 454 familias.

Por su parte, el SIIPO[27] trae otra información: entre 2017 y diciembre 31 de 2019, se han beneficiado 477 con subsidios integrales de tierra. Entre 2018 y 2020 serían 327 familias. En 2019, los subsidios fueron a 49 familias (370 Ha en 29 predios). En 2018 se beneficiaron 278 familias (formalización de 112 predios equivalentes a 1.798,4 Ha).

Con esta diferencia en cifras es difícil valorar los avances en la materia. Las metas del SIIPO, por su parte, son bajas (74 subsidios para 2020, y 76 para cada año en 2021 y 2022). En todo caso, la cobertura del subsidio no llega al millar de familias y su contribución a los logros de acceso a la tierra es casi marginal.

Otras medidas, como la creación de una línea especial de crédito para la compra de tierras, se cumplió parcialmente mediante la Resolución No. 4 del 8 de mayo de 2019 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y la autorización de un presupuesto

[27] https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Vw31NqwObFyLrAbcYqJh, consultado el 15/07/20. Fecha de actualización 01/07/20, con corte 06/06/20.

de $3.000 millones[28]. La línea especial (Art. 2) establece como beneficiarios aquellos contemplados en el Decreto 902 de 2017 y dispone que deben estar incluidos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento, RESO. El plazo estipulado es de 15 años, con 1 año de gracia y tasas diferenciales para pequeño productor (DTF +4% e.a.), mediano productor (DTF + 7% e.a) y Mujer rural de bajos ingresos (DTF + 2% e.a.).

Catastro multipropósito

A partir de la aprobación del Conpes 3958 de marzo 26 de 2019 que plantea la nueva estrategia para la implementación del Catastro Multipropósito y reemplaza la política previamente definida, se tiene una nueva meta: cubrir el 60% del área del país en 2022 y el 100% en 2025. La estrategia hace énfasis en el "modelo de gobernanza institucional", fortalece al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– como autoridad catastral y regulador y gestor de última instancia, y asigna a la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR– las funciones de inspección, vigilancia, control y sanción.

La gestión catastral, como servicio público (Art. 60 de la ley del PND 2018-2022), podrá ser prestada por entidades territoriales, esquemas asociativos y otras agencias, de acuerdo con la habilitación que realice el IGAC. Los gestores, a su vez, podrán prestar el servicio directamente o a través de operadores particulares. Aspecto central de la estrategia es la necesaria integración de los sistemas de información de catastro y registro, actividad para la cual se destinan buena parte de los recursos que provienen del crédito de la banca multilateral. Se espera que la implementación de la base de datos esté lista a finales de 2022. El carácter multipropósito y la visión integral del territorio se espera lograr a partir de la estandarización, integración e interoperabilidad de los datos y la articulación de distintos niveles territoriales y sectoriales (catastro, registro, ordenamiento del territorio, ambiente, minero-energético, agropecuario, entre otros).

Entre los mecanismos para la implementación del catastro se cuenta con una estrategia de priorización de municipios que parte de establecer tres criterios de clasificación: la necesidad (grado de desactualización), la oportunidad (existencia de capacidades en las entidades territoriales) y la equidad (atención a los municipios que no cuentan con capacidad técnica o financiera). Se espera que a 2022 se hayan actualizado 650 municipios, incluyendo los 170 municipios PDET.

La información oficial disponible permite apreciar algunos avances en materia de catastro multipropósito:

1. Actualización del catastro: a juzgar por la información de Sinergia, al finalizar 2019 el país tenía un 8,5% de su área con catastro actualizado, partiendo de una línea base de 5,6%. En 2019 se actualizaron 8 municipios: Turbaco, Sogamoso, La

[28] https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VAzhaas4bFzXuvJ3, consultado el 17/07/20. Fecha de actualización 09/03/2020, fecha de corte: 31/12/19.

Jagua de Ibirico, La Plata, Granada, Ovejas, Melgar y Bucaramanga. Del municipio de Cumaribo se actualizó solamente la parte urbana. Se calcula que el área actualizada es de 2.564.383 Ha (2,25% del país). Para diciembre de 2020 esperan tener un 20,1% actualizado, esto es el equivalente a 22.933.417 de hectáreas, pero la cifra se reportará en enero de 2021. Durante 2020, (hasta junio 30) se habían iniciado pilotos en Topaipí (Cundinamarca), Lebrija (Santander), San Carlos (Antioquia), Dibulla (Guajira), Puerto Gaitán (Meta), Puerto Leguízamo (Putumayo) y Santa Marta (Magdalena) y se había definido la actualización del área rural del municipio de Cumaribo en Vichada (6.559,632 Ha) (CPEC, 2020c, pág.18).

2. Implementación del Sistema de Información Catastral: a 31 de diciembre de 2019 se había avanzado en un 5% y no se cuenta con información de avances en 2020, pero se espera llegar a un 30%.
3. Gestores catastrales: el IGAC habilitó 8 gestores catastrales en 2019. Los primeros habilitados como gestores fueron los catastros descentralizados (Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá) y el catastro delegado de Barranquilla. Los otros gestores habilitados fueron el Área Metropolitana de Centro Oriente, el Área Metropolitana de Bucaramanga y el Departamento del Valle del Cauca. En 2020 se han habilitado: el Área metropolitana de Barranquilla, la Asociación de Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño –MASORA–, y Soacha. Se encuentran en proceso a mayo 31 de 2020 los municipios de Sopó y Sesquilé en Cundinamarca, Planeta Rica, Santa Marta y la Gobernación de Cundinamarca y el Valle de Aburrá.
4. Actualización catastral en municipios PDET: aunque la meta del cuatrienio establece la actualización catastral en los 170 municipios PDET, que representan algo más de 39 millones de hectáreas, en 2019 se logró la actualización de dos municipios: La Jagua de Ibirico en el Cesar y Ovejas en Sucre. Entre los dos tienen un área de 121.595 Ha, que representan el 0,31 del área total de los municipios PDET. En 2020 no se ha avanzado en el proceso y se informa que se preparan insumos para iniciar la actualización en 10 municipios con un área de 999.718 Ha (3% de la meta) en el segundo semestre.

En su 6º informe esta ST expresó su preocupación por la falta de coincidencia entre el modelo catastral propuesto en el A.F. y lo planteado en el PND, en parte porque el carácter multipropósito se refiere a la interoperabilidad de distintos sistemas de información, cuya operancia solo podrá verificarse cuando el proceso esté concluido. Esta preocupación se extiende hoy a una posible reducción del alcance del ejercicio, puesto que, según el informe de la CPEC (2020c, pág. 26) varios documentos técnicos recomendaron una simplificación de las “variables y las especificaciones para los levantamientos de información del catastro multipropósito y la formalización, sin poner en riesgo la calidad y buscando mayor efectividad a menor costo” y para ello “se logró la disminución de las variables que se levantaban en el catastro, pasando de 150 a 19”. Esta es una reducción

sustancial de la información que reduce sin duda la riqueza del carácter multipropósito del catastro.

Otras medidas.

Durante el período en consideración se avanzó en la aprobación de POSPR: de acuerdo con la ANT (2020a, pág. 85-87) "durante los tres primeros trimestres de 2019, se finalizó la formulación, se validaron y aprobaron los POSPR que se encontraban pendientes de vigencias anteriores" y a "31 de diciembre de 2019, existe un POSPR formulado, uno en formulación, uno en proceso de aprobación, uno desprogramado y 40 POSPR aprobados (12 en 2018 y 28 en 2019[29])"[30]. En la propuesta económica para la implementación que hace parte de los planes, se anota que la fase de implementación implica realizar el barrido predial para el levantamiento de la información física, jurídica y social de los predios del respectivo municipio. Señala que, a la fecha de aprobación de la respectiva resolución, "la ANT no cuenta con la disponibilidad presupuestal apropiada para implementar de manera inmediata el presente PLAN, por esta razón, su implementación será suspendida hasta que estén garantizados los recursos para llevar a cabo el barrido predial masivo"[31].

2.1.3. Conclusión: cumplimiento, tiempo y correspondencia

Acceso a tierras

Los principales subtemas de acceso a tierra, como la conformación del Fondo de Tierras y los procesos de formalización han iniciado su implementación. De acuerdo con el análisis de esta ST los avances son incipientes, tanto en acceso a tierras como en formalización, y de difícil evaluación, dada la no coincidencia de la información de distintas fuentes oficiales y la poca claridad en la forma en que se presenta la misma. La correspondencia con lo establecido en el A.F., es parcial.

Catastro multipropósito

Este subtema inició su implementación aún antes de firmado el A.F. Durante el último año, los avances se han dado en la reglamentación de los cambios introducidos por el PND y el inicio de los nuevos procesos de habilitación de gestores catastrales. La implementación en terreno avanza lentamente, puesto que solo llegó a 8 municipios en 2019. La correspondencia con el A.F. es parcial.

[29] Las resoluciones de aprobación de estos POSPR se pueden consultar en la web de la ANT en https://www.agenciadetierras.gov.co/normativa/resoluciones/

[30] El 27 de agosto de 2020, la cuenta de Twitter oficial del IGAC informa que "a la fecha la @AgenciaTierras cuenta con 41 municipios con Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulados y aprobados, de estos, 27 corresponden a municipios PDET" https://Twitter.com/igaccolombia/status/1299425506199207940 ?s=12

[31] Ver, por ejemplo, ANT (2019) Resolución 15374 del 3 de octubre de 2019, "por medio de la cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de San Juan del Cesar (Guajira) y se dictan otras disposiciones" Punto 6.8, pág. 146. Iguales consideración se encuentran en otras resoluciones de aprobación. Consultada en: https://www.agenciadetierras.gov.co/normativa/resoluciones/

Otros subtemas

En el sexto informe de esta ST se señaló como un incumplimiento la no creación de la Jurisdicción Agraria. Durante los 13 meses transcurridos desde entonces, no se ha subsanado dicho incumplimiento, aunque es importante la radicación, en la actual legislatura, por parte del Ministerio de Justicia de un nuevo proyecto de ley estatutaria por el cual se crea una especialidad agraria y rural. Tampoco se ha avanzado en el diseño y puesta en marcha del Plan Masivo de Formalización ni del Plan Nacional de Zonificación Ambiental, como lo informa el SIIPO[32].

2.2. Tema 2: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. (A.F. 1.2.1. a 1.2.6)

2.2.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe

En febrero de 2019, concluyó la etapa de planificación de los PATR, con 32.808 iniciativas que resultaron del ámbito municipal y 1178 del subregional y la participación de más de 220.000 personas, de las cuales el 41% fueron mujeres y un 25% integrantes de grupos étnicos. En estas iniciativas se reflejaron visiones de territorio y objetivos y proyectos de intervención en los campos de la RRI para cada una de las 16 zonas, que surgieron principalmente de las comunidades y organizaciones. Posteriormente, a la firma de los PATR el paso fundamental era el inicio de su implementación efectiva a través de la herramienta de HRU incluida en el PND y en la política de estabilización y consolidación del actual gobierno.

Hoja de Ruta Única para las 16 zonas PDET

De acuerdo con la información recolectada por la ST en la elaboración de su sexto informe (mayo de 2019), la HRU iniciaría con un piloto en Catatumbo y a mayo del presente año se tendría su totalidad para que todas las zonas PDET contaran con un instrumento integrado que articulara los planes existentes en los territorios[33], combinando una perspectiva de largo plazo con las acciones concretas de implementación de los PDET e incluyera un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado, en el cual se identificaran proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados por las entidades competentes.

Durante el periodo reportado en este informe, con el liderazgo de la CPEC y la Agencia de Renovación del Territorio –ART– se inició la construcción de la HRU en

[32] Consultado el 17 de julio de 2020: https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Shb6M6s8JAqLu7kk, fecha de actualización: 16/07/2020.
[33] Plan de Acción de Transformación Regional, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, el Plan Marco de Implementación y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral cuando coincidan temporal y espacialmente.

el Catatumbo, proceso para el que se contrató a una firma privada para su diseño metodológico, y también se desarrollaron acciones en las otras 15 zonas: a mayo de 2020 se estaba en la última fase de socialización y validación del piloto y se continuaban adelantando alistamientos territoriales (levantamiento de información y construcción de agendas territoriales) en las demás (CPEC, 2020a, pág. 27). Al cierre de este informe la ART publicó en su página web la HRU para esta zona, que será objeto de análisis en el próximo informe.

Además, entre las acciones centrales desarrolladas para cada una de las zonas está la estructuración de proyectos[34], la identificación de proyectos estratégicos o "detonantes", la construcción de planes maestros de infraestructura y la inclusión de los PATR como herramienta para el desarrollo regional y local en los 170 municipios y en 16 de los 19 departamentos, que contribuyó, a la inclusión de más de 10.000 iniciativas en la totalidad de los municipios en los planes de desarrollo territorial aprobados[35] (ART, 2020e).

La metodología para la construcción de la HRU está determinada por dos ejes centrales: (i) la construcción de escenarios meta y (ii) la identificación de potencialidades territoriales. De acuerdo con la apuesta institucional, con el primero se busca proyectar e identificar las áreas de intervención para alcanzar el cumplimiento de los indicadores (económicos, sociales, ambientales, de legalidad, institucionalidad y justicia y de conexión) que permitan alcanzar las metas de transformación territorial del A.F. Con el segundo, la identificación de las potencialidades y factores que pueden incidir positivamente en la aceleración del desarrollo sostenible, la estabilización regional y la construcción de paz. Esto implica un ejercicio de ordenación, ajuste y priorización de las iniciativas resultantes de los procesos de planificación participativa para su posterior socialización y validación por parte de actores territoriales y nacionales.

Realización de obras PDET y aprobación de proyectos para el desarrollo de las iniciativas de los PATR

Hasta julio de 2020, se avanzó en la realización de obras PDET, las anteriores Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria –PIC–, la aprobación de proyectos de Obras por Impuestos y la estructuración de proyectos y posterior aprobación en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión para la implementación del A.F. –OCAD PAZ–. En estas acciones las intervenciones en el sector vías y transporte son las que tienen mayor presencia.

[34] De acuerdo con la ART a 17 de julio de 2020 se entregaron 192 proyectos estructurados a 123 municipios en infraestructura vial y reactivación económica, productiva y ambiental (ART, 2020d).
[35] De acuerdo con la información oficial, la ART realizó un análisis de 160 de los 170 planes de desarrollo municipales constatando que en estos se incluyeron en sus proyectos 9.866 iniciativas de los PATR: 748 del Pilar 1, 1.226 del Pilar 2, 879 del Pilar 3; 2.488 del Pilar 4; 1.072 del Pilar 5, 1.860 del Pilar 6, 513 del Pilar 7, y 1.080 del Pilar 8 (CPEC, 2020a, pág. 8).

Las Obras PDET son obras de baja escala y rápida ejecución en infraestructura vial, proyectos sociales y comunitarios y servicios públicos, que cuentan con un buen nivel de participación comunitaria: del total de 1.191 obras implementadas hasta 30 de junio de 2020, 1.109 se habían finalizado y entregado, 888 durante el actual gobierno en su gran mayoría en municipios de zonas PDET. Por la emergencia sanitaria actual, las 82 obras restantes se encontraban suspendidas (CPEC, 2020c, pág. 105). Se trata de obras que han sido orientadas al arreglo de vías y al saneamiento básico, al mejoramiento de centros de salud e instituciones educativas y la construcción de espacios comunitarios.

Con relación al mecanismo de Obras por Impuestos[36], desde 2018 y hasta la fecha de elaboración de este informe se habían aprobado 57 proyectos en zonas PDET (CPEC, 2020a, pág. 17), dirigidos principalmente a mejoramiento de vías, dotación de mobiliario escolar y agua y saneamiento básico. En cuanto a la financiación de iniciativas de los PATR vía recursos de regalías, desde septiembre de 2017 hasta julio de 2020, se aprobaron, en el OCAD Paz, 207 proyectos para las subregiones PDET orientados a infraestructura vial, energía, saneamiento básico y agua potable en su mayoría (CPEC, 2020c). En este acumulado sobresale el PDET Pacífico Medio por la nula realización de obras y bajísima aprobación de proyectos.

[36] El 18 de agosto de 2020 con el Decreto 1147 se modificó el esquema de Obras por impuestos permitiendo que participen en este mecanismo personas naturales, entre otros aspectos. Este cambio será desarrollado en el siguiente informe de la ST.

Cuadro 7. Obras PDET Implementadas (agosto 2018- julio 2020), Obras por Impuestos (2018-2020) y proyectos aprobados en OCAD PAZ (septiembre 2017 – julio 2020) para todas las Zonas PDET

Subregión	Obras PDET	Proyectos Obras por Impuestos	OCAD Paz
Alto Patía – Norte del Cauca	118	7	17[37]
Arauca	35	8	7
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	72	4	6
Catatumbo	71	5	26
Chocó	33	2[38]	8
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	77	3	22
Macarena - Guaviare	202	1	26
Montes de María	0	1	17
Pacífico Medio	0	0	1[39]
Pacífico y Frontera Nariñense	14	4	6
Putumayo	135	7	14
Sierra Nevada – Perijá	46	2	31
Sur de Bolívar	0	3[40]	3
Sur de Córdoba	12	1	11
Sur del Tolima	43	5	3
Urabá Antioqueño	5	7[41]	9
Total	863[42]	57	207[43]

Fuente: CPEC, 2020c; ART, 2020a, 2020c.

Zonas Estratégicas de Intervención Integral en subregiones PDET

En diciembre de 2019, se expidió el Decreto 2278, que reglamenta las Zonas Estratégicas de Intervención Integral –ZEII– (Art. 2 de la Ley de orden público 1941 de 2018), las cuales se activarán con la aprobación por parte del Consejo de Seguridad Nacional de los respectivos Planes Especiales de Intervención Integral –PEII– que incluyen planes de aceleración de los PDET con el objetivo de "hacer

[37] Uno de estos incluye a Timbiquí del PDET Pacífico Medio.
[38] Uno para municipios de Urabá Antioqueño, Chocó y Sur de Bolívar para dotación de mobiliario escolar y otro con el mismo objetivo para municipios de Chocó y Urabá Antioqueño.
[39] Proyecto de inversión que incluye a Argelia, Caldono, Caloto, El Tambo, Miranda, Morales, Patía, Piendamó, Suarez y Toribío del PDET Alto Patía – Norte del Cauca y a Timbiquí de esta zona.
[40] Uno para municipios de Urabá Antioqueño, Chocó y Sur de Bolívar para dotación de mobiliario.
[41] Uno para municipios de Urabá Antioqueño, Chocó y Sur de Bolívar para dotación de mobiliario escolar y otro con el mismo objetivo para municipios de Chocó y Urabá Antioqueño.
[42] Se reportan además 25 obras de este tipo en municipios no PDET: 13 en Dagua y 11 en El Dovio en Valle del Cauca y una en Icononzo, Tolima.
[43] Incluye un proyecto nacional de mejoramiento de vías terciarias que beneficia a todas las zonas PDET, excepto a Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense.

efectiva la prioridad de la prestación de servicios sociales", de protección de la población y de fortalecimiento del orden público y de la administración de justicia. Estas intervenciones, siempre y cuando se encuentren dentro del PATR, podrán hacerse con cargo a los recursos destinados para la implementación del PDET (Art. 2.6.1.2.2). Igualmente, con cargo a los recursos del Fondo de Programas Especiales para la Paz se podrán desarrollar planes de respuesta inmediata para atender problemáticas económicas, sociales, ambientales y de seguridad (Art. 2.6.1.2.3). Finalmente, para cada una de las zonas se conformará un Comité Territorial del cual hacen parte representantes de entidades del nivel nacional[44], que liderará en terreno la implementación de los PEII (Art. 2.6.1.3.5 y 2.6.1.3.6). De acuerdo con declaraciones del Consejero de Seguridad Nacional, en estas zonas "habrá un plan de intervención integral que busca acelerar la implementación de componentes de los programas de desarrollo con enfoque territorial" (El Tiempo, 2019). Hasta la fecha hay declaradas cinco ZEII, las cuales se sobreponen con subregiones PDET: Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Catatumbo, Pacífico Nariñense, Chiribiquete y parques nacionales aledaños y Arauca.

En febrero de 2020, con ocasión de dos demandas, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del artículo 2º de la Ley de orden público en el entendido que (i) la prestación de servicios sociales en los PEII se haga con respeto a la distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales, (ii) se garantice la participación de los habitantes de cada zona en las decisiones que los afecten, y (iii) en las intervenciones se guarde coherencia e integralidad con los compromisos del A.F., preservando sus contenidos, espíritu y principios (Corte Constitucional, 2020, pág. 14).

Siguiendo este orden, el 30 de julio fueron publicados los PEII para cada una de las cinco zonas en los cuales se determinaron como objetivos la disrupción de las economías ilícitas (en Catatumbo, Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba y Pacífico Nariñense), la disrupción de la injerencia del terrorismo (en Arauca), y la preservación del agua, la biodiversidad y el medio ambiente (en Chiribiquete y parques nacionales naturales aledaños). En cada uno de estos planes, se incluyó el plan de aceleración PDET con un listado de inicitivas por implementar, entidades responsables identificadas y metas (aunque para este último ítem resalta que en Chiribiquete muchas están por definir).

[44] Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, Comando General de las Fuerzas Militares, Dirección de la Policía Nacional y Agencia de Renovación del Territorio.

2.2.2. Análisis: avances, retrasos, deficiencias y controversias identificadas

Durante el periodo de este informe (junio de 2019 – julio 2020) la implementación de los PDET ha seguido distintas dinámicas de intervención y relacionamiento entre el nivel nacional y las zonas PDET. Este es el subpunto de la RRI que presenta mayores avances, aunque los progresos son mínimos en la implementación de acceso a tierras y de garantía de derechos sociales y de promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria a través de los PNRRI[45]. Este hecho supone un riesgo para la sostenibilidad del proceso ya que muchas de las iniciativas consignadas en los PATR se relacionan con la implementación de estas medidas y, además, los PNRRI deben iniciar su implementación en las zonas PDET (A.F. 1.2.2). También el confinamiento general como medida de respuesta ante la pandemia por la Covid-19, precisamente cuando se estaban finalizando los Planes de Desarrollo del nivel territorial, ha implicado un deterioro de la participación comunitaria y ciudadana por la falta de conectividad y medios telemáticos, y sus consecuencias en la vida económica y social de las regiones y de las personas probablemente implique un cambio en las prioridades de la implementación por aquellas centradas en la reactivación económica y en la promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria.

Posterior a la finalización de la etapa de planificación que dio origen a los PATR, los retos fundamentales estaban en mantener el diálogo social a través de procesos participativos para la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación; el fortalecimiento institucional y administrativo de las entidades locales; y el inicio de la ejecución de iniciativas acordadas. Estos elementos garantizan la sostenibilidad del proceso en los términos del A.F. Un primer problema, de acuerdo con información recolectada por la ST con procesos organizativos regionales, radica en la poca información sobre los siguientes pasos para la implementación del PDET luego de la firma de los PATR. Este hecho se subsanó parcialmente a medida que la propuesta de HRU tomaba forma en el Catatumbo y se iniciaron las reuniones para ese fin en las otras zonas, pero no se ha superado del todo y todavía subsiste mucho desconocimiento sobre lo que implica este proceso incluso con miembros de grupos motor, hecho en el que también influye el confinamiento que limita las reuniones presenciales.

Una buena parte de la actuación institucional se ha concentrado en la construcción de las HRU. Este instrumento es el mecanismo definido para articular los distintos instrumentos de planificación en cada uno de los territorios[46] y debe incluir un cronograma específico y alcanzar un grado de secuencialidad y continuidad en la implementación de las iniciativas de los PATR. Sin embargo, para las organizaciones

[45] El Plan Marco de Implementación –PMI– incorpora 59 indicadores de los PNRRI para el seguimiento en los municipios PDET.

[46] Plan de Acción de Transformación Regional, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, y Plan Marco de Implementación.

sociales, especialmente en el Catatumbo, sumado a la falta de información, el proceso de construcción de la HRU no ha sido suficientemente participativo y en algunos casos fungen más como proveedores de información sobre las potencialidades de la región que como partícipes de la toma de decisiones: más sujetos de socialización y validación que de concertación, hecho que puede profundizarse en medio del confinamiento. Igualmente, las organizaciones regionales de zonas PDET con las que ha dialogado la ST han señalado que la metodología de HRU ha sido diseñada "a puerta cerrada de las comunidades" y que en su implementación inicial se excluye en la toma de decisiones la escala más local por privilegiar la departamental y particularmente la nacional, por lo que ponen de presente que es necesario comprender y asumir que la metodología para la construcción participativa de la HRU no debe ser rígida sino adaptable y flexible a las condiciones territoriales y organizativas de cada subregión, incluso atendiendo las diferencias entre distintos territorios en una misma zona PDET, y que debe promover la implementación prioritaria de iniciativas ligadas a sus planes de vida, particularmente aquellas dirigidas a garantizar el acceso a la tierra y la garantía de su derecho al territorio.

Uno de los elementos que la ST quiere destacar es que las organizaciones regionales y locales han mantenido su disposición al diálogo y a la participación, la construcción de propuestas propias de priorización y los espacios sociales de veeduría y seguimiento creados a lo largo de todo el proceso, por ejemplo, en los PDET Alto Patía – Norte del Cauca, Arauca y Pacífico Medio, entre otros.

Entre el desarrollo del piloto y el inicio del proceso de la HRU en las demás zonas, la CPEC y la ART han desarrollado un conjunto importante de acciones dirigidas a la materialización de algunas iniciativas y la estructuración, presentación y aprobación de proyectos y planes que materialicen los PATR. Este ejercicio ha estado determinado por la oferta institucional disponible de forma permanente por sus competencias o a través de convocatorias. Igualmente, se ha alcanzado la adopción de los PDET en acuerdos municipales y ordenanzas como herramienta orientadora de la planeación y también la inclusión de iniciativas en los Planes de Desarrollo del nivel territorial a partir de las orientaciones y el acompañamiento directo de los equipos territorial y nacional de la ART y del Departamento Nacional de Planeación –DNP–. Este resultado es destacable, pues implica que las administraciones locales han asumido el cumplimiento de los PATR desde sus competencias. No obstante, debe tenerse en cuenta que, en general, las metas, acciones y productos finalmente incluidos contribuyen parcialmente al cumplimiento de las iniciativas.

La articulación entre el nivel nacional y los municipios en la estructuración de proyectos, la planeación local y la adecuada gestión territorial, es importante para hacer sostenible la construcción de desarrollo territorial en clave de los objetivos de la RRI. Por ello, es relevante que todos los actores involucrados desarrollen un ejercicio consciente de fortalecimiento administrativo de las entidades territoriales y de garantía de la participación social, que sea sostenible en el mediano y largo plazo.

En este sentido, si bien se han alcanzado altos niveles de articulación entre entidades nacionales, cooperación internacional y sector privado con las entidades territoriales, es necesario que estas últimas junto con organizaciones de la sociedad civil y comunidades, tengan mayor liderazgo en los ejercicios de priorización y toma de decisiones: recuperar la experiencia de abajo hacia arriba que se dio en el proceso de planificación y generar las transformaciones en la estructura administrativa de los entes locales y regionales para ejecutar iniciativas, monitorear y evaluar la implementación de los PATR.

Finalmente, otro punto relevante en la relación nación territorios está en el cruce temporal y espacial de las ZEII y los PDET: entre las funciones del Comité Territorial de las Zonas Estratégicas está coordinar la implementación de los PEII con los gobiernos departamentales y municipales, manteniendo interlocución permanente con los líderes locales y la ciudadanía en general y establecer mecanismos que propicien la participación de las comunidades en la ejecución de las intervenciones en la prestación de servicios sociales (Decreto 2278 de 2019, Art. 2.6.1.3.6), intervenciones que, de acuerdo con los PEII publicados, responden a iniciativas de los PATR en el marco de la estrategia de aceleración PDET para cada una de las zonas[47]; sin embargo, de acuerdo con dicha norma los titulares de los gobiernos departamentales, municipales y autoridades étnicas “podrán” ser invitados al Comité (Art. 2.6.1.3.5) sin que se establezca un mecanismo formal de coordinación y participación necesario en la construcción de desarrollo territorial y en una lógica de intervenciones integrales que recuperen la presencia institucional en lo local. Esto se replicó de la misma forma en los PEII publicados.

De acuerdo con estos documentos, estos planes de aceleración se construyeron a partir de los PATR con la participación de nacionales, departamentales y municipales, proceso en el que se revisaron todas las iniciativas PDET identificadas en las veredas de la ZEII y se analizaron con “criterio de seguridad multidimensional”, para definir cuáles de estas debían acelerarse y determinar su secuencia y los lugares de intervención (Consejo de Seguridad Nacional, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e), sin que se especifique que las organizaciones sociales y comunidades hayan participado de la construcción del PEII o de los planes de aceleración. Siguiendo la información oficial, de estas zonas únicamente en Catatumbo se construyó la HRU y en las demás se está en la fase de alistamiento, lo que implica que se avance en un proceso participativo de articulación de los planes de aceleración con los demás instrumentos que el PND incluye como parte de la HRU.

2.2.3. Conclusión: cumplimiento, tiempo y correspondencia

La ST ha constatado que las entidades encargadas de coordinar la implementación de los PDET, como son la CPEC y la ART, han desarrollado una intensa actividad para la implementación de las iniciativas consignadas en los PATR, incluso en el

[47] Un análisis sobre las iniciativas incluidas en los planes de aceleración de hará en el siguiente informe.

periodo de pandemia, para la aprobación de proyectos, la consecución de recursos, la realización de obras y la construcción de las HRU, especialmente en Catatumbo. Igualmente, se ha desarrollado un proceso de diálogo y asistencia a las entidades territoriales para la estructuración de proyectos y la formulación de planes de desarrollo del nivel territorial que ha dado como resultado que un grupo de programas, metas y productos de estos planes estén directamente relacionados y aporten al cumplimiento de iniciativas de los PATR. En todo caso, frente a los plazos que estas entidades informaron a la ST respecto al establecimiento de las HRU, existen retrasos que el actual periodo de confinamiento puede incrementar, si bien no existe en el A.F. un plazo establecido pues este instrumento es posterior a su firma. El principal reto en este proceso es fortalecer la participación social y comunitaria en la toma de decisiones en cumplimiento del enfoque territorial. Esto es relevante para que exista correspondencia entre las disposiciones del A.F. y la implementación concreta de las iniciativas. Por estas razones, este subtema para la ST está en implementación, con avances, a tiempo, en correspondencia parcial con el A.F.

2.3. Tema 3: PNRRI

Este ha sido uno de los subtemas de la RRI que ha avanzado en menor medida, lo cual ha afectado la relación del A.F. con los aspectos sectoriales tanto del PND, como de los PDM cuya aprobación acaba de darse en los meses de mayo y junio. Tener planes y metas sectoriales claramente establecidos hubiera ayudado al establecimiento de metas sectoriales en los planes de desarrollo de los distintos niveles territoriales, posibilitando la implementación de varios aspectos definidos en los PATR que requieren de los lineamientos nacionales para su desarrollo. Aunque estos planes han debido aprobarse en el primer año de implementación del A.F., a 31 de julio de 2020 no se tienen aprobados en su conjunto.

2.3.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe

Para este informe se ha priorizado la aprobación de los PNRRI.

Aprobación de los planes nacionales

Durante el período de análisis se ha avanzado en la formalización de tres PNRRI. Con anterioridad a mayo 31 de 2019 estaban aprobados otros tres. En los anteriores informes de esta ST (fase I) se ha insistido en la importancia de estos Planes, en la medida en que buscan el cierre de brechas y promueven los derechos económicos, sociales y culturales de la población rural. El contar con estos planes hubiera facilitado la implementación de los PDET y la articulación de la reforma rural con los planes de desarrollo territorial, y posiblemente, el manejo de la crisis sanitaria en algunos territorios.

El estado de aprobación de los distintos planes se resume en el Anexo 2, donde se presenta la situación a mayo y diciembre de 2019 y al momento actual, hasta donde se tiene información.

A 31 de julio de 2020, hay seis PNRRI aprobados. El primero que se adoptó formalmente fue el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (A.F. 1.3.2.3), a cargo en ese momento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR–, (Resolución 179 de 2017). La vivienda es una de las principales demandas de la población que se ha traducido en iniciativas plasmadas en todos los PATR. Un Plan Nacional de Vivienda Rural permitiría planificar el mejoramiento o la construcción de las viviendas necesarias para el cierre de brechas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La implementación de este plan no se ha dado hasta ahora, y el PND cambió la responsabilidad de la política de vivienda rural del MADR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. De manera que la implementación de este plan está sujeta a que el nuevo responsable, revise el plan y asuma sus competencias.

El segundo plan aprobado fue el Plan Nacional de Electrificación Rural (A.F. 1.3.1.3) a cargo del Ministerio de Minas. Busca la ampliación de cobertura eléctrica y la promoción y aplicación de soluciones de generación de energía apropiadas a los territorios (Resolución 0890 de 2 de agosto de 2018). El tercero fue el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (A.F. 1.3.1.1) a cargo del Ministerio de Transporte (Resolución 3260 del 3 de agosto de 2018).

El cuarto plan aprobado es el Plan Nacional de Conectividad Rural –PNCR–[48] (A.F. 1.3.1.3) (Resolución 1722 de 12 de julio 2019), en el que se establecen como objetivos: (i) la instalación de infraestructura para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales del país, en consonancia con lo aprobado en el PND y (ii) la oferta de soluciones de acceso a internet comunitario para centros poblados de los municipios PDET. Dispone igualmente que el plan será ejecutado y financiado por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Finalmente, en lo corrido del año, se han aprobado, según informa la CPEC (2020b, pág.35) dos planes más: el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (A.F. 1.3.3.4) (Resolución Interna No. 000006 de 15 de enero 2020. MADR) y el Plan Nacional Sectorial de Riego y Drenaje (A.F. 1.3.1.2) (mediante Resolución Interna 000091 de 2020).

El Plan para la promoción de la comercialización hace referencia explícita a lo establecido en el A.F. y en el PMI, así como al propósito establecido en el PND 2020-2022 de fortalecer las compras públicas a productores locales de la ACFC y la promoción de circuitos cortos de comercialización. El objetivo general del Plan es “Promover la inserción de la ECFC en cadenas de valor locales, regionales y nacionales, a través del aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización y resolución de las asimetrías de información”, y su ejecución estará a cargo del MADR y de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR–. Las principales líneas de acción son: (i) la creación, por parte del MADR a junio de 2020 de la Mesa Técnica

[48] MinTic (2019a) Plan Nacional de Conectividad Rural. https://mintic.gov.co/portal/604/articles-125867_PDF.pdf

para la Comercialización Rural, para mejorar la coordinación entre las entidades públicas que deban implementar esta política y la presentación en septiembre de un Portafolio de Metodologías para la Comercialización Rural, que será revisada y validada anualmente, a partir de 2021.; (ii) el fortalecimiento de la información, se busca estructurar para diciembre de 2020 un Plan de Agrologística y para 2021 contar con un estudio sobre la viabilidad financiera de un Sistema de Información de Precios Regionales; (iii) el fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial; (iv) el fortalecimiento de los servicios de comercialización en el territorio. La focalización de este Plan se hace tomando en cuenta los municipios PDET y en aquellos municipios que tengan un porcentaje de personas en la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria mayor al 60%. El cruce de las dos variables dio como resultado 113 municipios. El presupuesto total previsto, a 2031 es de $510.054 millones. Para 2020 no hay asignados recursos y para el período 2021 a 2022 se tienen $2.400 millones provenientes del Presupuesto General de la Nación, destinados a Evaluaciones, estudios y guías metodológicas: para soluciones tecnológicas se prevén $2.000 millones para 2022 y 2023. Se espera llegar a 1.330[49] organizaciones a través de proyectos e iniciativas de circuitos cortos y a 4.211 a través de servicios complementarios de apoyo, todo ello en el período 2019-2031, sin que se establezcan metas anuales.

Por su parte, la adopción del Plan Nacional de Riego y Drenaje, mediante Resolución 0091 de 2020, luego del cierre técnico producido el 23 de abril, hace referencia explícita al compromiso del Acuerdo Final. (A.F. 1.3.1.2) y del PMI, así como a los compromisos del PND. El Objetivo es incrementar la productividad agropecuaria y promover el desarrollo rural integral en zonas con agricultura campesina, familiar y comunitaria, mediante el aprovisionamiento de infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones. El MADR y la ADR son las entidades encargadas de la ejecución, con cargo a sus propios recursos y a los recursos del Sistema General de Regalías de las entidades territoriales, principalmente.

Las estrategias planteadas son: (i) promover y ejecutar soluciones alternativas de riego; (ii) Construir distritos de riego de pequeña escala y ejecutar acciones de rehabilitación, conservación y mantenimiento de los existentes; (iii) Promover la asociatividad y (iv) promover prácticas adecuadas en el uso de suelo y agua. Para la focalización se parte de identificar según la etapa los proyectos, diferenciando entre municipios PDET y no PDET[50]. Según esa focalización, en total habría 216 proyectos en municipios PDET y 589 en no PDET, en distintas fases de desarrollo. De acuerdo

[49] MADR (2020a) pág. 30 Resolución 000006 (8. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento). Recuperado de: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000006%20DE%202020.pdf

[50] MADR (2020b) pág. 30 Resolución 0091 de 2020. (6. Identificación, focalización y priorización). Recuperado de: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000091%20DE%202020.pdf

con esa información, en los municipios PDET, la mayoría (63%) de los proyectos se encuentra en la fase de identificación o prefactibilidad y 28% en fase de estudios y diseños para rehabilitación. En esa misma fase se encuentra el 80% de los proyectos en municipios no PDET. Las metas establecidas para soluciones individuales de riego, en hectáreas, es de 540 en municipios PDET para 2021 y de 1.233 para 2022. Entre 2023 y 2026 se espera intervenir 8.074 Ha más. Además, se espera estructurar 4 proyectos adicionales en 2021 y 2022.

Los demás PNRRI no han sido adoptados hasta la fecha.

2.3.2. Análisis: avances, retrasos, deficiencias y controversias identificadas

Los avances en la implementación de los PNRRI adoptados hasta ahora son pocos y varían en cada sector.

En materia de infraestructura vial, el avance reportado a 31 de mayo de 2020 (CPEC, 2020b, pág.42) da cuenta del mejoramiento y mantenimiento de 222 kilómetros, un 4% de la meta establecida para 2019. El avance en 2020 es de 4% de una meta de 5.555 kilómetros. De estos avances, 44 kilómetros se encuentran en territorios PDET, que representan un 8% de la meta para 2019 y 2020.

En cuanto al Plan Nacional de Electrificación Rural, el informe de gestión de la CPEC (2020b, pág.46) reporta que se han aumentado los usuarios de energía eléctrica en 31.919 en 134 municipios, de los cuales 18.550 usuarios se encuentran en 37 municipio PDET y la realización de un conjunto de obras para el acceso en zonas no interconectadas.

En vivienda, no hay avances. El Plan está en revisión y la información que se reporta (CPEC, 2020b) hace referencia al total de viviendas entregadas, sin que se informe si se encuentran en zona urbana o rural, si están en municipio PDET ni a qué programa de vivienda responde; es de suponer que esto hace parte de la oferta institucional del Gobierno Nacional y no de esfuerzos en el marco del cumplimiento del A.F.[51] Sin embargo, El Ministerio de Vivienda, anunció que están en proceso de construcción de la nueva política e hizo un llamado a líderes y lideresas sociales a participar en el mismo. Solicitan, a tal efecto, diligenciar, antes del 24 de julio de 2020, un formulario con la información de la comunidad. Anteriormente este Ministerio había abierto espacios virtuales para la participación de autoridades territoriales en la formulación de la política. Según noticia de prensa[52] publicada en la web de la entidad,

[51] Para ilustrar esta afirmación, al consultar el histórico de indicadores de vivienda rural en Sinergia, se encuentra que el MADR reporta en febrero de 2020 “la terminación y entrega de 392 viviendas rurales nuevas, correspondiente a subsidios de VISR adjudicados en vigencias anteriores, a saber: 1 de 2012; 4 de 2013; 71 de 2014; 261 de 2015; 18 de 2016; 37 de 2017”. A todas luces, se trata de rezagos en el cumplimiento de compromisos adquiridos incluso antes de la firma del A.F. que no pueden ser contabilizados como parte de su cumplimiento. Consultado en: https://sinergiapp.dnp.gov.co/#GerenteMeta/HistoricoCiud/5610/1418/33

[52] http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2020/junio/el-85-de-los-municipios-del-pais-realizaron-aportes-a-la-politica-de-vivienda-rural

a través de la estrategia digital creada a tal efecto, se “logró que 943 municipios del país realizaran aportes a la construcción de la política pública de vivienda rural de interés social”. Según dicha información, se espera que la política esté formulada en agosto de 2020.

En el sector educación, por iniciativa parlamentaria, durante la pasada legislatura se aprobó el proyecto de ley por el cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso (275 de 2019 Cámara, 144 de 2018 Senado), y fue sancionada como Ley 2033 el 27 de julio de 2020. En su justificación se hizo referencia al enfoque territorial del A.F. y al Plan Especial de Educación Rural, que hasta la fecha no se ha adoptado, particularmente a los modelos educativos flexibles que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial, y al mejoramiento de las condiciones para el acceso y la permanencia de niños, niñas y adolescentes a través del acceso gratuito a transporte.

En su articulado se establece un régimen especial de contratación para los municipios que cumplan al menos uno de los siguientes requisitos: que no cuenten con empresas de servicio público de transporte especial legalmente constituidas y habilitadas; que sus condiciones geográficas, económicas o sociales, étnicas u otras propias del territorio no permitan el uso de medios de transporte automotor; o que sean declarados con zonas de difícil acceso. En estos casos, las entidades certificadas podrán solicitar al Ministerio de Educación Nacional –MEN– hacer uso de medios de transporte motorizado y no motorizado, fluvial e incluso de tracción animal.

Igualmente, fue sancionada el 6 de agosto de 2020 la Ley 2046, por medio de la cual se establece la participación de productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los programas públicos de suministro y distribución de alimentos. Esta Ley, de iniciativa parlamentaria y conocida como de compras públicas, contiene disposiciones que están fuertemente relacionadas con medidas del A.F. como el diseño e implementación de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales (A.F. 1.3.3.4) y la realización de campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimenticios, a partir de las características de los territorios y del fomento de la producción y consumo de alimentos nacionales (A.F. 1.3.4).

La Ley establece que todas las entidades públicas, mixtas y privadas que ejecuten recursos públicos que demanden en el cumplimiento de sus funciones la provisión, suministro y entrega de alimentos tienen la obligación de adquirirlos localmente a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en un porcentaje mínimo del 30% del valor total de los recursos presupuestados con este fin. Además, se establece que en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto –ZOMAC– se priorizará la compra en estas mismas. Finalmente, se resalta la obligación para estas entidades

de adecuar sus minutas alimentarias en función de las características culturales de cada zona y priorizando el abastecimiento local con este sistema productivo.

En cuanto a conectividad, el PNCR informa que para 2020 se espera instalar fibra óptica en las cabeceras municipales de Santa Rosalía y Primavera (Vichada) y para 2020 esperan haber conectado 12 cabeceras pendientes (La Pedrera, La Victoria, Miriti-Paraná, Puerto Santander, Barranco Minas, Mapiripán, Moricha, Mitú, Taraira, Pacoa, Papunaua, Yavaraté). Con estas dos acciones quedaría cumplido el primer objetivo. En cuanto al segundo objetivo, se informa que, desde 2017, de los 170 municipio PDET, 123 cuentan con redes por el Proyecto Nacional de Fibra, Óptica; 11 más por el Proyecto de Conectividad de Alta Velocidad y 36 con redes de fibra óptica con operadores comerciales. En cuanto a la segunda estrategia, el plan busca garantizar una solución de acceso comunitario a Internet para 639 centros poblados en los municipios PDET, instaladas de preferencia en las sedes educativas. En la subregión PDET de Catatumbo se espera beneficiar 13 centros poblados; en Pacífico medio 47 y en Sur de Córdoba 31. MinTic en su informe de Rendición de Cuentas de 2019[53], no informa avances en la ejecución y dirige al lector a los contratos que se han desarrollado para implementar el Plan, mientras que en el informe de la Consejería (CPEC, 2020b), se informa sobre inicio de ampliación de redes de telefonía celular en 21 centros poblados de los 8 municipios del PDET Catatumbo, pero no se informan avances sobre acceso a internet.

En los otros dos planes aprobados en 2020, el principal avance es su adopción mediante acto administrativo, que permite iniciar su implementación.

2.3.3. Conclusión: cumplimiento, tiempo y correspondencia

Desde el 31 de mayo de 2019 ha habido avances en la implementación de los PNRRI. A la fecha, como se vio anteriormente, se encuentran aprobados 6, uno de los cuales debe ser revisado por cambio en las competencias del sector. Tres de los planes ya iniciaron su implementación, mientras que otros han sido aprobados recientemente. A la luz del análisis que antecede, puede afirmarse que este subtema se encuentra en implementación y ha registrado avances durante el período considerado. Sin embargo, aún quedan por aprobar 10 de los 16 planes establecidos y por revisar otro, configurándose un retraso frente a los previsto en el A.F.

3. Oportunidades de mejoramiento

- La consistencia de la información es crucial para la credibilidad del proceso. De allí que sea importante que los reportes gubernamentales de información sean claros, se carguen en los sistemas diseñados para ello y no se encuentre contradicción entre unos y otros. Aclarar los conceptos que se tienen en cuenta para la construcción de un indicador, su desagregación geográfica, de género

[53] MinTic (2019b). Informe de Rendición de Cuentas de la Construcción de Paz. Enero 2019-diciembre 2019.

y etnia es necesaria para la mejor cualificación de los avances en la implementación. Esto es especialmente necesario en el reporte de información relacionada con acceso y formalización de tierras.

- Ante la disminución de inscripciones en el RESO es importante realizar procesos de socialización amplios sobre este mecanismo y sus alcances para participar en los programas de acceso y formalización de tierras a un grupo mayor de sujetos de la RRI.
- Dado que uno de los faltantes normativos en la RRI ha sido la creación de la jurisdicción agraria, sería importante que el proceso legislativo se surtiera con celeridad, para que no concluya, una vez más, con el archivo del proyecto de ley.
- En un proceso como el de la HRU que es técnico por naturaleza y que depende de factores como la oferta y competencia de entidades nacionales y territoriales y de la consecución de recursos de financiación de diversas fuentes, es importante que la CPEC y la ART desarrollen de una forma más decidida una estrategia de comunicación e información en las 16 zonas PDET sobre el estado actual de construcción de cada una de las HRU, los avances en la gestión y realización de iniciativas de los PATR y las razones, de cualquier tipo, para los retrasos en la implementación de algunas iniciativas relevantes para las comunidades. Esta estrategia debería incluir a la totalidad de grupos motor y a las organizaciones y comunidades de todas las zonas. De esta forma se contribuiría al alcance del objetivo estratégico de la ART para el año 2020 de "Implementar un plan estratégico pedagógico, de divulgación y posicionamiento, que visibilice las transformaciones en los territorios, genere sentido de pertenencia y estimule la inversión en los PDET" (2020b, pág. 12).
- Es fundamental ampliar la participación de las organizaciones sociales y sus representantes, particularmente las organizaciones de mujeres, en la toma de decisiones de la HRU, la priorización de iniciativas y la definición de escenarios meta regionales (A.F. 1.2.4), cuidando su correspondencia con los objetivos y la visión territorial de cada uno de los PATR y con los planes de vida, organizativos y de etno-desarrollo de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, con el fin de mantener los altos niveles de legitimidad que tuvo el proceso de planeación de estos.
- Ante los mínimos avances en materia de acceso y formalización de la tierra es importante que en las HRU se prioricen las iniciativas de los PATR correspondientes a estas medidas del A.F., incluidas aquellas referidas a la constitución de ZRC.
- En desarrollo del enfoque territorial del A.F., para la construcción de la HRU para las 15 zonas restantes, es necesario que la herramienta metodológica sea lo suficientemente flexible para atender las particularidades regionales de cada subregión y las diferencias al interior de cada una de estas. Esto requiere, además, escenarios de diálogo locales y regionales sobre las prioridades de desarrollo durante y posterior a la pandemia en materia de reactivación

económica y derechos a la alimentación y a la salud, con énfasis en medidas de salud pública.

- Fortalecer las veedurías ciudadanas creadas en las zonas PDET a partir del flujo de información, la invitación e integración a las reuniones y acciones de implementación de los PATR y la realización de escenarios conjuntos de rendición de cuentas para la identificación de retos y oportunidades de mejoramiento.
- Más allá de los apoyos puntuales desde la cooperación internacional para fortalecer los equipos de los entes territoriales y de la articulación que ha ocurrido entre nación-territorio, es necesario avanzar en un debate con todos los actores implicados en la implementación del Acuerdo sobre cuáles son las reformas pertinentes a la estructura administrativa de los entes territoriales para hacer sostenible el proceso de transformación territorial. Esta recomendación se corresponde con el objetivo estratégico de la ART para 2020 de “Implementar estrategias de fortalecimiento de capacidades territoriales con los actores estratégicos y de acciones de incidencia en las instancias de planeación y participación territorial, para la estabilización en las zonas priorizadas por los municipios PDET” (2020b, pág.12).
- Es urgente la adopción de los PNRRI faltantes. En particular, el haber contado con un Plan Nacional de Salud Rural, hubiera dado un apoyo importante a la gestión de la pandemia en los territorios. Desde las comunidades se expresa la necesidad de expedirlo a la mayor brevedad, teniendo en cuenta las diferencias regionales existentes. Igualmente, haber contado con el Plan para garantizar el derecho a la alimentación hubiera permitido, también en esta crisis, conocer las potencialidades y las necesidades de los territorios en materia de alimentos, para contribuir a disminuir los efectos adversos que sobre la calidad de vida de la población han tenido las medidas tendientes a la mitigación de la pandemia. Tomar en consideración las potencialidades de los territorios no solo los beneficia directamente, sino que beneficia también al resto del país.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020a). Base proyectos obras por impuestos 2018-2019-2020. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020b). Plan Estratégico 2020. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020c). Plataforma de visualización de datos de Obras PDET (Consulta 5 de julio de 2020). Recuperado de: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZmY2NWZlNWYtZDIzMC00MTc4LTgzMzctODgwNGQzZTJhYjcyIiwidCI6IjhmZDEwMTNlLTJhMDgtNGM0Ny05M2Q0LTE2ZTkyOWEyY2E2MSIsImMiOjR9

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020d). Más de $340 mil millones para proyectos estructurados entregados para Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET. Recuperado el 22 de julio de 2020 de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ms_de_340_mil_millones_para_proyectos_estructurados_entregados_para_programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020e). *Los alcaldes y gobernadores le dicen SÍ a los PDET en sus planes de desarrollo territoriales.* Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los_alcaldes_y_gobernadores_le_dicen_s_a_los_pdet_en_sus_planes_de_desarrollo_territoriales

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020f). Informe de rendición de cuentas. Construcción de Paz. Enero 2019 – diciembre 2019. Recuperado de: http://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=27931

Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020a). Informe de rendición de cuentas. Construcción de Paz. Enero 2019 – diciembre 2019. Recuperado de: https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2020/03/Informe_individual_estabilizacion_ANT_2019.pdf

Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020b). Observatorio Nacional de Tierras. Recuperado de: http://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras

Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020c) Oficio 202010000495071 Dirigido al Senador Wilson Neber Arias Castillo. Asunto: Respuesta a Petición con Radicado ANT No. 20206200327702, firmado por Myriam Carolina Martínez Cárdenas, Directora General de la Agencia Nacional de Tierras.

Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020d). Oficio 20206200327702 Dirigido a Secretaría Técnica Componente de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz, Respuesta a solicitud de información, firmado por el Jefe de Oficina de Planeación.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2019). Respuestas a la solicitud de información a entidades del Gobierno - Sexto informe de verificación CINEP – CERAC.

Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2020a). Estabilización en los

municipios PDET - Informe julio 2020.

Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2020b). Informe corto paz con legalidad, agosto 7, 2018-julio 31, 2020.

Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2020c). Informe de gestión 23 meses. Agosto 7, 2018 – julio 31, 2020.

Consejo de Seguridad Nacional. (2020a). Arauca. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Arauca.pdf

Consejo de Seguridad Nacional. (2020b). Bajo Cauca y Sur de Córdoba. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Bajo-Cauca-Sur-Cordoba.pdf

Consejo de Seguridad Nacional. (2020c). Catatumbo. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Catatumbo.pdf

Consejo de Seguridad Nacional. (2020d). Chiribiquete y parques naturales nacionales aledaños. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Chiribiquete.pdf

Consejo de Seguridad Nacional. (2020e). Pacífico Nariñense. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Pacifico-Narinense.pdf

Contraloría General de la República –CGR– (2019). Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Bogotá.

Contraloría General de la República –CGR– (2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020.-Énfasis Vigencia 2019. Contraloría delegada para el Posconflicto. Bogotá, julio

Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2016). Conpes 3859. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2018). Conpes 3951. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2019) Conpes 3958. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2020a) Sistema de Información Integrada para el Postconflicto https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/1/2.

Departamento Nacional de Planeación (2020b) Sistema de Seguimiento SINERGIA https: //sinergiapp.dnp.gov.co/#

Instituto Nacional de Salud (2020) https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx consultado julio 14 12:02 PM y el 26 de agosto de 2020 10:30 A.M

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019a). Plan Nacional de Conectividad Rural https://mintic.gov.co/portal/604/articles-125867_PDF.pdf

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019b). Informe de Rendición de Cuentas de la Construcción de Paz. Enero 2019-diciembre 2019.

Procuraduría General de la Nación –PGN– (2019). Primer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Procuraduría General de la Nación. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Bogotá.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (2019). Sexto Informe trimestral de la implementación del A.F. CINEP-CERAC. Bogotá.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA– (2014) Bases Conceptuales Procesos de Regularización de la Propiedad Rural y Acceso a Tierras. Versión 1.2 Autor: Nelson Javier Neva Díaz, Procesos. Recuperado de: https://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases_conceptuales_procesos_regula_propie_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a

Decretos, Leyes y Proyectos de Ley

Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (2019) Resolución 4 de 08 de mayo de 2019. Recuperada el 20 de julio de: http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_67e745e5d07742d0a1b9e3753d4b45da

Congreso de la República de Colombia (2020b). Ley 2033. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2033_2020.html

Congreso de la República de Colombia (2020c). Ley 2046. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2046_2020.html

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2019a). Decreto 1983. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201983%20DEL%2031%20DE%20OCTUBRE%20DE%202019.pdf

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE– (2019b). Decreto 2278. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202278%20%20DEL%2016%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2020a). Decreto 148. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20148%20DEL%2004%20DE%20FEBRERO%20DE%202020.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social –MADR– (2017a). Decreto 893. Recuperado de: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR-. (2020a). Resolución 000006 Recuperado de: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000006%20DE%202020.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR-. (2020b). Resolución 0091 de 2020. Recuperado de: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000091%20DE%202020.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (2017b). Decreto Ley 902. Recuperado de: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

Comunicados, Autos y Sentencias de la Corte Constitucional

Corte Constitucional. (2020). Comunicado No. 05. febrero 5 y 6 de 2020. Recuperado de https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2005%20del%2005%20y%2006%20de%20febrero%20de%202020.pdf

Páginas web (Prensa y Comunicados)

El Nuevo Siglo. (febrero 19 de 2020). En marzo, proyecto que crea jurisdicción agraria. Recuperado el 20 de febrero de 2020 de: https://elnuevosiglo.com.co/articulos/02-2020-en-marzo-radicaran-proyecto-que-crea-la-jurisdiccion-agraria

El Tiempo. (12 de julio de 2019). Todo el poder del Estado aterrizará en cinco regiones. Recuperado el 10 de julio de 2020 de: https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/todo-el-poder-del-estado-aterrizara-en-cinco-regiones-411878

El Tiempo. (3 de julio de 2020). 'Ya tenemos 1 millón de hectáreas para entregar a campesinos'. Recuperado en 4 de julio de 2020 de: https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cuantas-hectareas-tiene-el-fondo-de-tierras-para-la-paz-514188

Presidencia de la República. (2020). Colombia recibe adición del Fondo Multidonante de la ONU, por 4,6 millones de dólares, para el proyecto 'Salud para la Paz'. Recuperado el 15 de julio de 2020 de: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Colombia-recibe-adicion-Fondo-Multidonante-ONU-por-4-coma-6-millones-de-dolares-proyecto-Salud-para-la-Paz-200714.aspx

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 2 DEL ACUERDO FINAL "PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ"

Este punto establece una serie de medidas y mecanismos que buscan, a través de la apertura democrática, romper el vínculo entre las armas y la política, brindando canales institucionales para el diálogo, la concertación y el debate en torno a los diferentes conflictos sociales. Con el objetivo de crear las condiciones de ampliación democrática, el Acuerdo Final -A.F.- comprende tres temas generales: (i) derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política (A.F. 2.1); (ii) mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa (A.F. 2.2) y (iii) medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable (A.F. 2.3).

La pregunta que guía el análisis para el período junio de 2019 a julio de 2020 es sobre el estado en que se encuentran las **Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (2.1.2)**, dada la preocupante persistencia del asesinato de líderes, lideresas, excombatientes, defensores y defensoras de derechos humanos desde la firma del A.F. toda vez que constituye un asunto transversal para la implementación integral del A.F.

A nivel general se advierten pocos avances de implementación en este punto a lo largo del periodo de análisis. Como destacó esta Secretaría Técnica -ST- en informes anteriores si bien hay avances importantes en la puesta en marcha del Estatuto de la Oposición y del conjunto de diseños normativos en materia de seguridad y protección, preocupan los vacíos legales que limitan el ejercicio de la oposición a nivel municipal y departamental y el deterioro de las condiciones de seguridad de los líderes sociales y excombatientes. A lo anterior se añaden los pocos avances en materia de reforma política, garantías para la participación ciudadana y la persistencia de uno de los principales incumplimientos como es la no aprobación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP–.

Este informe da cuenta de la implementación del Estatuto de la Oposición tras las elecciones locales, el gran andamiaje normativo y la coordinación insuficiente de las medidas de seguridad para la participación de la sociedad civil y los partidos políticos y la falta de avances en las reformas políticas de fondo, señaladas anteriormente.

En efecto, desde la firma del A.F. hasta el 31 de mayo de 2019, esta ST ha resaltado el avance del desarrollo normativo respecto a las garantías para el ejercicio de la política (A.F. 2.1), siendo el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018) una de las principales disposiciones iniciadas a tiempo y con avances en correspondencia con el A.F. quedando pendiente la reglamentación para su aplicación a nivel municipal y departamental en las elecciones de octubre de 2019.

Asimismo, la conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–, mediante Decreto Ley 895 de 2017, es un avance normativo según lo establecido en el A.F. pero su implementación está aun pendiente. La situación de seguridad de los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos no ha mejorado, siendo una disposición transversal del A.F. que afecta la implementación de otros compromisos y que pone en riesgo la construcción de una paz estable y duradera.

La ST hizo evidente en su sexto informe (2019b), la limitada importancia que le dio el Gobierno a asuntos claves, relacionados con el punto 2, en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado, además de ignorar avances que se habían realizado en el Gobierno anterior (p.e. Resolución 1190 y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad), desconociendo las instancias derivadas del A.F. que estaban en funcionamiento y con algunos avances. Es importante que se haya mantenido el impulso a una política de Paz, Convivencia y No Estigmatización (A.F. 2.2.4) con la ampliación de los Consejos Territoriales de Paz.

1. Contexto general

En el período de análisis de este informe, la ST destaca acontecimientos políticos y sociales en el escenario de la apertura democrática para la construcción de la paz. En primer lugar, el pasado 27 de octubre se realizaron las primeras elecciones locales después de firmado el A.F., las cuales dejaron un balance mixto. Mientras se destacaron por una mayor diversidad de oferta de candidatos y elecciones más competitivas, estos hechos estuvieron antecedidos por un incremento de la violencia electoral en comparación con los anteriores comicios de 2015. De igual forma, una vez posesionados los candidatos elegidos, quedaron en evidencia las dificultades para ejercer el derecho de la oposición por los vacíos legales sin resolver en la Ley 1909 de 2018.

En segundo lugar, finalizando el 2019 se registraron movilizaciones en el país con una amplia participación de sectores y variedad de demandas, muchas de ellas asociadas a la falta de avances en la implementación del A.F. Sumado a esto, la reacción por parte del Gobierno Nacional y el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Policía Nacional en contra de los manifestantes dejaron en evidencia la falta de garantías para el ejercicio de un derecho fundamental que el A.F. no sólo expresamente pide reconocer sino también realizar los ajustes institucionales encaminados a protegerlo. De esta manera, el establecimiento de medidas efectivas para el ejercicio de la política ha sido un llamado general de los diferentes sectores sociales del país. La persistencia de las agresiones a líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de DDHH y excombatientes, ha suscitado múltiples expresiones sociales a nivel nacional, y el llamado de atención por parte de entes internacionales. Es de resaltar que las dinámicas violentas y los reacomodos de los grupos armados han persistido e incluso han visto una ventana de oportunidad en la pandemia del Covid-19.

Por último, son importantes los efectos generados por la pandemia del Covid-19 en diferentes ámbitos de la vida cotidiana, con implicaciones importantes para la implementación del A.F. y la democracia colombiana. Primero, porque afecta el equilibrio de poderes, ya que como lo han señalado varios observadores, se ha restringido la labor de control político y deliberación del Congreso con la declaratoria de emergencia sanitaria para afrontar la crisis, con lo cual se han aumentado los poderes del Ejecutivo para gobernar a través de decretos (Basset, 2020). Además, el confinamiento dificulta seriamente la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil, muchos espacios perdieron dinamismo como los Consejos Territoriales de Paz o aquellos espacios donde se desarrollan discusiones relacionadas con planes de desarrollo municipal en donde se definen aspectos críticos en materia de participación y seguridad. Asimismo, el confinamiento permitió que muchos líderes fueran blanco más fácil y que las prácticas comunitarias de autoprotección se vieran limitadas en razón a que requieren de movilidad y acciones colectivas.

Por consiguiente, la pandemia ha afectado el desarrollo de las labores del Congreso de la República con un marcado presidencialismo, facilitado por la declaración del Estado de Excepción, la virtualización de las diferentes actividades, y la debilidad institucional y presupuestaria de muchas regiones del país.

2. Análisis por tema

2.1. Tema 1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del A.F.

El A.F. reconoció el ejercicio de la oposición como un pilar fundamental para la apertura democrática, estableciendo la puesta en marcha del Estatuto para el ejercicio de la oposición política (A.F. 2.1.1.1.).

A su vez, con el fin de garantizar el goce de derechos para los partidos y movimientos declarados en oposición, –que surjan luego de la firma del acuerdo–, las organizaciones o movimientos sociales y populares, determinó la necesidad de establecer una serie de garantías de seguridad para el ejercicio de la política con base en el respeto de la dignidad humana, los derechos humanos y la defensa de los valores democráticos (2.1.2.), por lo cual, el Gobierno Nacional se comprometió a establecer el SISEP (A.F. 2.1.2.1).

A continuación, se presentan los eventos relacionados con la implementación del Estatuto de la Oposición y el SISEP entre junio de 2019 y julio de 2020.

2.1.1. Eventos prioritarios en el periodo que cubre el informe

- El Consejo Nacional Electoral –CNE– estableció las medidas para la aplicación del Estatuto de la Oposición a nivel local, mediante la Resolución 2276 del 11 de junio de 2019. Con las elecciones locales del 27 de octubre de 2019, se

inició la aplicación del Estatuto de la Oposición a nivel departamental y regional.

- La oposición ejerció por primera vez el derecho a réplica en el discurso presidencial en la instalación del Congreso de la República, el 20 de julio de 2020.
- El Plan de Acción Oportuna –PAO– entre junio de 2019 y marzo de 2020 sesionó en Cartagena y San Pablo (Bolívar); Popayán (Cauca); y Quibdó (Chocó). Además, realizó una sesión de su Comisión Intersectorial el 23 de abril de 2020. Después del establecimiento de las medidas preventivas por la pandemia Covid-19, el PAO desarrolló dos sesiones territoriales: en Putumayo, el 23 de junio y en Cesar, el 24 de junio.
- El Gobierno Nacional instaló la Instancia de Alto Nivel del SISEP, el 8 de julio de 2019.
- El Gobierno Nacional presentó los lineamientos del Marco de política pública de protección integral y garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de DD. HH. el 10 de diciembre de 2019.
- El Ministerio del Interior reactivó en mayo de 2020, los comités técnicos del Decreto 660 de 2018, mediante el cual se creó el Programa Integral de Seguridad para las comunidades y Organizaciones en los Territorios.
- El Gobierno Nacional definió la ruta de sometimiento individual a la justicia para integrantes de grupos armados en el Decreto 965 del julio 7 de 2020.

2.1.2. Análisis

En materia del **Estatuto de la Oposición,** tras las elecciones departamentales y regionales llevadas a cabo el 27 de octubre de 2019, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y representación en Concejos y Asambleas se declararon de gobierno, en oposición o independientes; igualmente, los candidatos que ocuparon segundos lugares en elecciones locales ejercieron el derecho de aceptar o no una curul en la Asamblea o el Concejo correspondiente (Art. 25 del Estatuto)[54]. Esto fue posible gracias a lo reglamentado por del CNE con la Resolución 2276 de junio de 2019 y la Resolución 3941 de agosto de 2019[55].

Por otro lado, por primera vez y sin ningún contratiempo, los partidos declarados en oposición ejercieron el derecho de réplica al discurso presidencial en la instalación del Congreso de la República el 20 de julio de 2020 (Art. 14). En esta ocasión la senadora

[54] Por mencionar algunos ejemplos, la bancada del partido Cambio Radical se declaró en oposición a la alcaldía en la ciudad de Bogotá; el concejal para la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común –FARC– en Dabeiba, Antioquia, se declaró de gobierno; y su homónimo en el municipio del Palmar, Santander, se declaró independiente (El Nuevo Siglo, 02 de enero 2020; Misión de Verificación Naciones Unidas, 26 de junio, 2020). Por otro lado, Carlos Fernando Galán, quien ocupó el segundo puesto en las elecciones para la alcaldía en la capital, tomó la decisión de aceptar la curul en el consejo (El Espectador, 28 de octubre 2019).

[55] La resolución 2776 estableció el procedimiento y las reglas para el desarrollo del escrutinio en las elecciones de autoridades locales. La resolución 3941 modificó algunos aspectos de la resolución 3134 del 14 de diciembre de 2018, en especial su Art. 2, correspondiente a la declaración política.

Aida Avella de la Unión Patriótica representó a la oposición. Hasta el momento son tres las réplicas que ha realizado la bancada de oposición, las cuales han estado a cargo de Juanita Goebertus, Jorge Robledo y Aida Avella, en concordancia con el principio de alternancia y paridad de género estipulado en el Estatuto. La primera réplica fue en marzo de 2019, con motivo de las objeciones a la JEP (ver sexto informe de esta ST) y la segunda en junio pasado, como resultado de la obstrucción a la réplica de la oposición el 20 de julio de 2019.

Es un hecho relevante que mientras las presidencias de Senado y Cámara quedaron en cabeza de partidos afines al Gobierno, para la legislatura que inicia, las segundas vicepresidencias quedaron en congresistas de partidos de la oposición: en el Senado, la senadora Sandra Ramírez del partido FARC, y en Cámara German Navas Talero del Polo Democrático, en concordancia con el Art. 18 del Estatuto[56].

Si bien estos son avances significativos, la aplicación del Estatuto a nivel nacional y local no ha estado exenta de problemas y controversias. Es el caso del impedimento que tuvo la oposición, por parte del presidente del Senado, para ejercer el derecho de réplica en la instalación del Congreso el 20 de julio de 2019, al no incluir la réplica en el orden del día, lo cual condujo a los representantes de los partidos en oposición a interponer una **acción de protección de los derechos de oposición.** Esta acción tuvo respuesta 8 meses después con la **Resolución 1313 de 2020**, del CNE, en la que se reconoció la vulneración del derecho fundamental a la oposición y ordenó a la RTVC, como medida de reparación en el marco de la pandemia[57], conceder a los partidos y movimientos políticos declarados en oposición un espacio de hasta 20 minutos, en cada canal, durante la franja de mayor sintonía[58].

Igualmente, son importantes los vacíos jurídicos en este Estatuto. El presidente del CNE, la Procuraduría, la Misión de Observación Electoral –MOE– y sectores sociales, han expresado la necesidad de una reforma a la norma, pues no existe claridad en algunos asuntos. Uno de los vacíos de este Estatuto es el desconocimiento de los grupos significativos de ciudadanos, debido a que lo dispuesto en sus primeros artículos solo permite declararse de gobierno, en oposición o independiente a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Lo anterior ha dejado a candidatos de estos grupos que han ocupado el segundo lugar en elecciones nacionales y locales, sin la posibilidad de acceder a los beneficios que brinda el

[56] La elección de Sandra Ramírez se dio tras la renuncia de la aspiración al cargo por el Senador Gustavo Bolívar, quien la postuló en aras del cumplimiento de la paridad y la alternancia de género, ya que la anterior representación de la oposición en la mesa directiva del Senado estuvo en cabeza de Alexander López del partido Polo Democrático, Segundo Vicepresidente 2019-2020.

[57] Según la resolución 1313 de 2020, la medida de reparación en el caso concreto del restablecimiento del derecho consistiría en repetir la intervención del 20 de julio de 2019 en las instalaciones del congreso, con la presencia del presidente, los parlamentarios que se encontraban ese día y transmitir la réplica a través del canal institucional. Sin embargo, la coyuntura de la pandemia y las sesiones virtuales del congreso llevó a que la medida de reparación se hiciese por medio del acceso a medios de comunicación.

[58] Para ver la réplica de lo oposición diríjase al siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?v=Ov7-tCKx1Q8

declararse en oposición. Adicionalmente el Estatuto no cuenta con ninguna norma que regule la participación de las coaliciones y presenta problemas en los tiempos estipulados para la declaración política de los partidos (Misión de Observación Electoral, 2020a; PGN, octubre de 2019).

Por otro lado, cuando en las elecciones locales el que ocupó el segundo lugar fue el voto en blanco, según lo dispuesto en el Art. 2 de la Resolución 2276 de 2019, su votación no tuvo efecto. Por tanto, se dio el derecho a elegir una curul (Art. 25) a quien ocupó el tercer lugar en las votaciones, generando una controversia: al poder acceder a la curul el tercer lugar, en Asambleas o Concejos, se movió la cifra repartidora[59] dejando sin curul a algunos candidatos. Al respecto, el Tribunal de Bolívar aceptó una demanda de **excepción de inconstitucionalidad**, en la cual lo dispuesto en la resolución va en contraposición del derecho fundamental a elegir y ser elegido[60] (El Espectador, 22 de febrero de 2020).

Por último, resulta relevante el llamado que han realizado diferentes organizaciones, como la MOE, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Comisión Colombiana de Juristas, entre otras[61], sobre las implicaciones para la democracia durante la pandemia. En particular sobre los riesgos de los derechos y garantías para la participación por la declaración del estado de emergencia, debido a las facultades que este brinda al poder ejecutivo para la expedición de normas sin consulta al Congreso de la República, así como el lento funcionamiento del legislativo y las dificultades que trajo consigo la virtualidad para el control político, poniendo en cuestión el desarrollo efectivo de los pesos y contrapesos necesarios.

En cuanto a las **garantías de seguridad para el ejercicio de la política,** la ST destaca que el Gobierno Nacional convocó la Alta Instancia del SISEP el 8 de julio de 2019, y adoptó algunas decisiones para responder al enfoque de Género (ver el próximo informe de Género de esta ST). No obstante, no existen avances adicionales para el cumplimiento de las funciones establecidas en el A.F. y la Ley 895 de 2017. Varias fuentes consultadas por esta ST coincidieron en que el SISEP no se encuentra en funcionamiento actualmente, en parte por la prioridad que el Gobierno Nacional le ha dado al PAO. Este mantuvo su funcionamiento, incluso después del inicio de restricciones de movilidad por el Covid-19, con sesiones presenciales y virtuales en

[59] La cifra repartidora resulta de dividir el número de votos válidos obtenidos en cada lista por uno, por dos, por tres… (hasta el número de curules a repartir), ordenando los resultados de manera decrecientes hasta que se obtenga el número de resultados igual al número de escaños por asignar. Posteriormente se toman los mayores resultados en correspondencia con las curules a repartir, el ultimo de esos resultados es la cifra repartidora. La asignación de curules se da al dividir el total de votos en la cifra repartidora, por tanto, la reducción de un escaño reduce la cifra y por tanto afecta la asignación de curules.

[60] La demanda fue instaurada por la candidata a la asamblea de Bolívar por el Partido Liberal, Verónica Payares, después de que el voto en blanco hubiese ocupado el segundo lugar, y de que quien estaba en tercer lugar, Hernando Paudaí, decidiera aceptar la curul en la asamblea departamental, moviendo la cifra repartidora y dejando a Payares sin curul.

[61] Para más información vea foro Democracia en Riesgo: https://www.youtube.com/watch?v=7tBiSguNLDI

Bolívar, Chocó, Cauca, Putumayo y Cesar, así como la sesión de su Comisión Intersectorial el pasado 23 de abril.

Sin embargo, se han presentado algunas controversias en su funcionamiento, como el rechazo por parte de organizaciones campesinas, afro, indígenas, de mujeres, de víctimas, sindicales y estudiantiles que integran la Mesa Territorial de Garantías para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos del Cauca, a la invitación hecha por el Gobierno para asistir a la sesión del PAO del 10 de marzo de 2020, en la Casa de la Moneda en Popayán[62]. Según su carta abierta[63] el rechazo respondió a la falta de resultados del PAO; la militarización promovida en los territorios; el desconocimiento de los espacios y avances comunitarios en medidas de protección; la nula integración por parte del Ministerio del Interior ante las consideraciones al PAO realizadas por varias plataformas de derechos humanos y la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular[64]; el desconocimiento del PAO ante los mandatos establecidos en el A.F., en especial una "posible suplantación de la Alta Instancia del SISEP y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad por el PAO"; y por último, refieren a la respuesta negativa[65] del presidente Duque ante el informe de la situación en derechos humanos presentado por OACNUDH en 2019.

Esta ST considera importante la determinación del Gobierno Nacional de incorporar a los líderes y lideresas del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito –PNIS– como población sujeta del plan, así como la decisión de priorizar una de las zonas PNIS para la realización de un PAO territorial.

Si bien lo anterior evidencia esfuerzos institucionales para ampliar la capacidad de protección a líderes y lideresas, la implementación del plan de erradicación de cultivos, incluso durante las restricciones a la movilidad por la pandemia, ha agudizado la violencia en los territorios. Así lo denuncian algunas comunidades, como la Asociación de Campesinos del Catatumbo –ASCAMCAT–, una de las organizaciones que jalonó las adscripciones al PNIS y que ha acompañado la sustitución de cultivos.

De ahí que, en los operativos de erradicación forzada, han sido varias las denuncias contra la Fuerza Pública por violaciones a los Derechos Humanos, entre las cuales se mencionan homicidios, como el caso de Digno Buendía, líder campesino de ASCAMCAT y de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca Amapola y Marihuana –COCCAM–, quien, según declaraciones de la comunidad, habría sido

[62]https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/lideres-sociales-no-asistiran-a-encuentro-con-mininterior-en-popayan/20200310/nota/4021347.aspx
[63] Vea la carta abierta en: https://twitter.com/RedVidaDHCauca/status/1237469878665261056?s=20
[64] Las consideraciones realizadas por las organizaciones se encuentran consignadas en el documento; "Consideraciones de la Plataformas de Derechos Humanos al Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales" del 13 de noviembre de 2018.
[65]https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-ivan-duque-responde-a-informe-de-derechos-humanos-de-la-onu-466920

presuntamente asesinado por el Ejército Nacional en la vereda Vigilancia en zona rural de Cúcuta (Agencia Prensa Rural, 8 de mayo 2020).

Los diversos incidentes en los operativos de erradicación (enfrentamientos o altercados) han sido registrados por el Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria, el cual da cuenta de un incremento de los casos para el año 2020, con un total de 51 incidentes (a 14 de julio), de los cuales el 42% sucedieron durante la restricción a la movilidad por el Covid-19 (Observatorio de tierras, 2020).

En materia de protección, el Gobierno Nacional presentó el "**Marco de política pública de protección integral y garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de DD. HH.**", el 10 de diciembre de 2019. Es importante mencionar que, durante su proceso de formulación, en un principio, participaron plataformas de derechos humanos y organizaciones sociales de mujeres, centrales obreras, la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, entre otras, las cuales se reunieron y asistieron a diferentes mesas de trabajo con el Gobierno Nacional durante el 2º. semestre del 2019 (Ministerio del Interior, 2019a). Sin embargo, la rigidez del Gobierno ante las propuestas de los sectores sociales desgastó y rompió el espacio.

A pesar de que el documento marco de política pública preveía la expedición de un documento CONPES[66] para el respeto y la defensa de las labores de los defensores y defensoras de derechos humanos en el primer trimestre de este año (Ministerio de Interior, 2019a), a la fecha la ST no conoce avances en este compromiso.

En lo referente a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, esta ST ve con preocupación la lentitud en sus avances a pesar de su funcionamiento. Según el Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos, con corte a 2 de junio de este año[67], la comisión ha sesionado 20[68] veces, desde su designación como Secretario Técnico, en diciembre de 2018. De las 20, solo tres han sido plenarias, de las cuales dos fueron realizadas durante el periodo de análisis de este informe: una en agosto de 2019 y otra en enero de 2020.

Teniendo en cuenta las dos sesiones plenarias, la comisión sesionó en 13 ocasiones: dos territoriales, en Quibdó (Chocó) y Planadas (Tolima); tres de género, dos presenciales en Bogotá y una virtual; cuatro étnicas, de la cuales tres fueron presenciales en Bogotá y una virtual; y dos sesiones técnicas. Si bien el número de sesiones no parece bajo, según conoció esta ST, algunas han sido de bajo perfil,

[66] La propuesta de un documento CONPES por parte del Gobierno Nacional generó bastantes controversias con líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, quienes mencionaron que este es una herramienta para desarrollar políticas económicas y sociales, el cual en este caso no transformaría los contextos para la agresión a líderes y defensores.

[67] Cifras presentadas por el Alto Comisionado para la Paz ante el debate de control político realizado por la comisión segunda del senado de la república sobre **"Los diálogos de paz, los acuerdos de paz y su implementación y las obligaciones internacionales del Estado en su cumplimiento".**

[68] Al 8 de julio de 2020 el Alto Comisionado para la Paz ya mencionaba 25 reuniones entre plenarias, territoriales, de género y étnicas. Sin embargo, no especificó públicamente qué tipo de reunión fueron las últimas cinco.

sobre el reglamento de la comisión en términos generales, étnicos y de género, sin dar lugar a discusiones, propuestas y avances sustanciales[69]. Es el caso de las reuniones temáticas de género que giraron en torno al reglamento interno de la comisión, sin mención a temas sustanciales como la propuesta de política pública para el desmantelamiento de organizaciones o conductas criminales según consigna el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO– para el periodo 2019-2020.

En efecto, los avances han sido mínimos en términos del **diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos**, compromiso consignando en el A.F. y en el Art. 1 del Decreto-Ley 154 de 2017. El mayor avance ha sido la presentación de un documento propuesta de política pública, elaborado por los representantes de la sociedad civil que integran la comisión, el cual consta de seis ejes para el desmantelamiento efectivo del paramilitarismo en Colombia. A pesar de que el documento fue presentado en la sesión plenaria de agosto de 2019, hoy no ha tenido desarrollo alguno. Según logró dar cuenta esta ST, el Gobierno Nacional estableció una reunión para tratar lo correspondiente al documento el 20 de enero de 2020, después de no haber dado respuesta en la sesión plenaria de la comisión desarrollada el 8 de enero. La respuesta que dio el Gobierno a los representantes de la sociedad civil en la comisión, según uno de sus integrantes, fue que los puntos principales para el desmantelamiento de organizaciones paramilitares, incluyendo un análisis de la propuesta presentada, ya se encontraban dispuestos en el PAO, la Política de Seguridad y Convivencia, la Política de Seguridad y Defensa y en el marco de política pública de protección integral y garantías para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de DD. HH.

Es de mencionar que el 7 de julio de 2020, el Gobierno Nacional expidió el decreto 965, mediante el cual definió la ruta de sometimiento individual a la justicia para integrantes de grupos armados. A pesar de que el decreto hace alusión a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en sus consideraciones, y que este tema hace parte de lo estipulado para el trabajo de la comisión, sus representantes desde la sociedad civil expresaron a la prensa con preocupación que el decreto no habría sido discutido en dicha instancia. Lo anterior se dio a pesar de que los integrantes de plataformas de derechos humanos que hacen parte de la comisión le enviaron una carta al Alto Comisionado para la Paz, al Presidente de la Republica y a la Ministra de Justicia, el pasado 29 de mayo (El Espectador, 8 de junio 2020).

[69] Esta ST considera necesario mencionar que la única manera para poder hacer una verificación objetiva al respecto de los avances o no en las reuniones de la comisión, seria a través de la revisión de las actas, a las cuales hasta el momento no ha tenido acceso. Es por eso que, en este informe se consigna la información del SIIPO, del Alto Comisionado para la Paz y los representantes de la sociedad civil que integran la Comisión.

Por otro lado, es positivo que el Ministerio del Interior haya reactivado los comités técnicos del Decreto 660 de 2018, que creó el **"Programa Integral de Seguridad para las comunidades y Organizaciones en los Territorios"**, así como el anuncio del gobierno sobre el establecimiento de planes piloto en Guapi (Cauca), Tumaco (Nariño), El Tarra (Norte de Santander), Morales (Bolívar) y San José de Uré (Córdoba) (Misión de Verificación Naciones Unidas, 2020). Sin embargo, según informó a esta ST una de las personas que aportó a la formulación de los comités técnicos, no se han dado avances en cuanto a los promotores comunitarios de paz.

En cuanto al fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales, desde la promulgación del Decreto 2124 de 2017 hasta marzo de 2020, la Defensoría del Pueblo emitió 139 alertas tempranas –AT–, de las cuales 47 fueron en el 2019 y 12 en el primer trimestre de 2020 en concordancia con los puntos 2.1.2.1 y 3.4.9. del A.F. (Contraloría General de la República, 2020).

Así mismo, desde la puesta en marcha del Decreto, la Defensoría ha remitido 323 oficios a la Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –CIPRAT–, a cargo del Ministerio del Interior, frente a posibles vulneraciones a los derechos humanos ocurridas después de la emisión de las AT (PGN, octubre 2019).

Según la Procuraduría General de la Nación –PGN– y la Contraloría General de la Republica –CGR–, la Defensoría del Pueblo ha identificado limitaciones protocolarias y metodológicas en el Ministerio del Interior para la toma de decisiones, coordinación y articulación de los distintos niveles del gobierno y la Fuerza Pública, afectando el proceso de atención a estas Alertas y por ende la protección y salvaguarda a la vida de líderes, lideresas y excombatientes (PGN agosto 2019; Contraloría, 2020).

No deja de ser paradójica la existencia de una gran cantidad de normas en materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política[70] y la persistencia de las amenazas y asesinatos a líderes, lideresas sociales y excombatientes. Es este uno de los mayores problemas para la implementación integral del A.F.

En efecto, a pesar de que en 2019 se dio una reducción de casos de homicidios a líderes y defensores de derechos humanos (Ver Cuadro 1), estos no han cesado. Al contrario, a inicios de este año se registra un incremento de casos, persistiendo incluso durante las medidas de restricción en el marco de la pandemia Covid-19. Según información de la organización Somos Defensores (2019;2020b), al comparar los 25 casos del primer trimestre del año 2019, con los 47 del presente año, se da cuenta de un incremento del 88%.

[70] Acto legislativo 05 de 2017, Decreto Ley 154 de 2017, Decreto Ley 885 de 2017, Decreto ley 898 de 2017, Decreto 299, 300, 301 y 2129 de 2017 y 660 de 2018, Directiva Operativa Transitoria 021 MDN, Decreto 2078, 2252 y 1581 de 2017, Decreto 1455 de 2018, Resolución 0845 MinInterior, Ley 1908 de 2018.

A lo anterior se suma la persistencia de los asesinatos a los excombatientes de las FARC-EP, cuya cifra resulta alarmante, pues a junio de 2020 ya van más de 200 casos. Por lo anterior, el Partido FARC, en varias ocasiones, ha expresado su preocupación. El 22 de mayo de 2020 FARC solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– medidas cautelares de protección; el 1 de junio pasado la dirección del partido se reunió con la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP, a la cual le solicitó la instalación de una mesa de seguimiento para las medidas de garantías de participación consignadas en el A.F., donde recalcó la importancia de la puesta en marcha del SISEP y la reactivación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Colombia en Transición, 2020), a pesar de esto no ser competencia de la JEP. Aunado a lo anterior, el 10 de junio del 2020 realizó una audiencia virtual con la Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, Michelle Bachelet, donde expresó a la instancia internacional la situación de falta de garantías de seguridad que atraviesa el país (Semana, 2020).

Cuadro 1. Asesinato de líderes sociales por distintas fuentes

	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Misión de Observación Electoral	135	144	199	75	41	594
Gobierno	61	84	114	84	18 (marzo)	361
ONU		105	115	108		328
Programa Somos Defensores	80	106	155	124	47 (marzo)	512
Indepaz	116	191	252	250	176 (julio)	985
Fundación Paz y Reconciliación	13	111	106	86		316

Fuentes: Somos Defensores (2020a; 2020b); MOE (2020); Indepaz (2020c); El Espectador (3 de junio de 2020), Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020).

Estos hechos de violencia selectiva hacia líderes y excombatientes han alertado a varias organizaciones internacionales y nacionales. De ahí el llamado de la Misión de Verificación de la ONU en su más reciente informe, a un despliegue integral de las garantías de seguridad en los territorios de cara al escalamiento del conflicto armado, pues hay un recrudecimiento en los territorios, en parte por el reacomodo de los grupos armados quienes han buscado expandir sus zonas de control durante la pandemia, para la adquisición de más y mejores rentas ilegales, dando pie a variadas disputas y controles territoriales, siendo los más afectados la población civil, los firmantes del acuerdo, líderes y defensores (Misión de Verificación Naciones Unidas, informe 26 de junio 2020).

A pesar de los múltiples llamados al cese de hostilidades a nivel nacional e internacional por causa de la pandemia, el único actor armado que atendió el llamado fue el Ejército de Liberación Nacional –ELN–, el cual decretó un cese unilateral al fuego entre el 1 y el 30 de abril pasados. Dicho cese no se reanudó pues el ELN

esperaba conseguir un cese bilateral, el cual no fue correspondido por el Gobierno Nacional, a pesar de lo cual volvieron a hacer un llamado al gobierno para lograr acordar un cese bilateral, el 7 de julio de 2020, atendiendo a la resolución 2532, expedida el 1 de julio de este año por el Consejo de Seguridad de la ONU para ayudar a combatir el Covid-19 en los países vulnerables. Este segundo llamado de nuevo fue rechazado por el Gobierno Nacional. Situación preocupante pues las zonas donde hace presencia esta guerrilla siguen siendo duramente golpeadas por las dinámicas de la violencia y la estigmatización a líderes y lideresas, quienes en varias ocasiones han sido señalados de ser colaboradores.

A la compleja situación se añade el reciente escándalo de las "carpetas secretas del Ejército Nacional", el cual puso en evidencia el uso indebido de algunos batallones de ciber inteligencia para la recolección de información privada de periodistas, políticos, sindicalistas, líderes, lideresas y defensores y defensoras de derechos humanos (Semana, 5 de mayo de 2020). Lo anterior es importante en tanto vulnera el derecho a la oposición y las garantías de seguridad para la participación. Al respecto, cabe mencionar la implementación del plan Bastón en el Ejército Nacional con el fin de controlar las conductas indebidas al interior de la institución. Pese a esto, continúan las denuncias que vinculan a esta institución con violaciones a los DD. HH. en los territorios, como fue el caso de la presunta violación de una niña de la comunidad Embera por parte de soldados del Ejército Nacional, hecho del cual los soldados acusados aceptaron ser responsables. Los impactos negativos han afectado la confianza hacia esta institución; la imagen favorable del Ejército cayó en 37 puntos para junio de este año, según la encuesta Gallup Poll de Invamer, (El Espectador, 2 de julio de 2020).

Debido a la mencionada crisis de seguridad de líderes, lideresas, defensores, defensoras y firmantes del A.F., se ha dado poco a poco la reactivación de la movilización social. Uno de los casos más representativos a nivel nacional ha sido **la marcha por la dignidad**, la cual comenzó el 25 de junio. Los manifestantes, integrantes de diversas organizaciones sociales, etnias y el partido político FARC, caminaron durante 15 días desde la ciudad de Popayán hasta Bogotá, con el fin de expresar el rechazo ante la persistencia de estos asesinatos. Después del recibimiento de la movilización en Bogotá, se dio paso al desarrollo de otras dos rutas de movilización, denominadas la Ruta Libertadora y la Ruta Comunera, teniendo como destino la capital. La primera atravesó el país desde el departamento de Norte de Santander y la segunda salió de Barrancabermeja, con el fin de expresar la crisis que vienen padeciendo en los territorios.

2.1.3. Conclusión

La ST valora los avances que ha propiciado el Estatuto de la Oposición, pues a pesar de las controversias, este ha logrado ampliar los espacios de participación en el poder legislativo y ha brindado una mayor visibilización de las fuerzas de la oposición. Es

de resaltar en este caso, el papel del CNE en la revisión de las vulneraciones a la oposición, como la Resolución 1313 de 2020.

Sin embargo, la necesidad de ajustes normativos que hoy siguen pendientes y la vulneración, en ocasiones, a los derechos de la oposición durante el periodo de análisis, hacen que la ST considere que este subtema de derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política se encuentre **iniciado a tiempo y con avances, en correspondencia parcial con el A.F.**

En cuanto a las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, preocupa la poca efectividad que han tenido las medidas y los programas implementados por el Gobierno Nacional, así como la escasa operatividad que éste le ha brindado a los espacios creados por el A.F., en especial lo que respecta al funcionamiento de la Alta Instancia del SISEP y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. También resulta preocupante que, a casi cuatro años de la firma, aún no se haya conformado la Comisión de Seguimiento y evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección y el Comité de Impulso a la Investigación.

Aunque la ST destaca los esfuerzos que desde el Gobierno Nacional se adelantan para avanzar en las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, ya que se cuenta con un gran andamiaje normativo, la coordinación ha resultado insuficiente y poco efectiva. Como se observó en el análisis, la multiplicidad de normas y espacios requiere de una gran capacidad de coordinación que aún no se ha alcanzado. En parte, por la priorización del PAO en detrimento de los espacios que se encuentran consignados en el A.F. como el SISEP y en especial sobre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, lo cual excluye de la participación activa para la coordinación y formulación de medidas a las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos.

Por lo anterior, el subtema se califica como **iniciado a tiempo y con avances parciales en correspondencia parcial con el A.F**.

2.2. Tema 2

Este tema busca promover un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante mecanismos que brinden mayores garantías a los movimientos y organizaciones sociales, además de permitir la participación ciudadana a través de los medios de comunicación, promover la construcción de espacios que garanticen la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización, fortalecer el control y la veeduría ciudadana y robustecer la planeación democrática y participativa.

2.2.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe

- Fue aprobado el Plan de Acción del Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación –CNPRC– el cual busca recolectar insumos para elaborar la

política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, el 27 de junio de 2019.

- Se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, el Encuentro Nacional de Educación, Arte y Cultura para la paz, el 12 de diciembre.
- Se realizó el Encuentro Nacional de Consejeros (as) de Paz en la ciudad de Bogotá, el día 13 de diciembre.
- Fue elegido el nuevo Comité del Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación, el 6 de junio de 2020. Además de la ampliación de los Consejos Departamentales y Municipales.
- Instalación de la Gran Conversación como respuesta a los distintos y masivos eventos de movilización que ocurrieron finalizando 2019.
- El Departamento Nacional de Planeación –DNP– avanzó en los lineamientos para la construcción de una política de conflictividad y sistema de alertas, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo –PND–.

2.2.2. Análisis

Finalizando el año anterior, se llevaron a cabo movilizaciones sociales de distintos orígenes y con diversos objetivos, que fueron interrumpidos por la declaración de crisis sanitaria por la pandemia del Covid-19. Sin embargo, la falta de un marco normativo de garantías para la movilización y la protesta social (A.F. 2.2.2) continúa siendo preocupante, aún más, una vez superada la crisis sanitaria, cuando muy posiblemente la movilización se reactive por las demandas pendientes y las que han surgido en esta coyuntura.

Tal como se dijo en el sexto informe (2019b) de esta ST, los eventos de movilización social venían en aumento. El 21 de noviembre de 2019, conocido como 21N, fue el punto más alto de movilización puesto que se unieron en un Paro Nacional, inconformidades y demandas de distintos sectores que salieron a reclamar por los más diversos temas (reforma laboral y pensional, paz, corrupción, financiación educación superior, entre otros). La situación de orden público se vio altamente afectada en ciudades como Bogotá y Cali, donde se declararon toques de queda y se procedió a la militarización de zonas debido a los reportes de saqueos, especialmente a conjuntos residenciales en ambas ciudades, información que a la postre se denunció como falsa. Igualmente, las denuncias de excesos por parte de la Fuerza Pública en el marco de las diferentes movilizaciones aumentaron. El caso del homicidio de Dilan Cruz es el más conocido por el uso de una munición de recalzada por un miembro del Escuadrón Móvil Antidisturbios –ESMAD–.

El Gobierno Nacional respondió con el anuncio de la Gran Conversación Nacional como un espacio de encuentro con los sectores que lideraban el Paro, conformado por cerca de 60 integrantes de diferentes grupos sociales: sindicatos, movimientos sociales y estudiantiles. La heterogeneidad de las mesas que se plantearon permitió recoger intereses y objetivos muy disímiles y con poco espacio para acuerdos previos entre sus integrantes, y la insistencia del Gobierno en un diálogo y no en una

negociación, limitó las posibilidades de concertación[71]. Se trató más de un espacio de socialización de las políticas del Gobierno, que uno con una dinámica de negociación sobre las demandas convocadas por el Paro. Por ello, las organizaciones y líderes anunciaron nuevas movilizaciones para el 25 de marzo las cuales fueron aplazadas por la declaratoria de confinamiento por la pandemia del Covid-19 (Semana, 7 de marzo de 2020).

Esta experiencia hace evidente que aún faltan garantías para participar en la protesta, y espacios institucionales que permitan encauzar las demandas de los sectores sociales, además de un excesivo uso de la fuerza, discursos deslegitimadores y la llamada a un mayor uso de la fuerza por distintos sectores sociales y políticos[72] (BBC, 19 de noviembre de 2019; Semana, 16 de noviembre de 2019). Esto último se constata en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la cual fortalece las capacidades del ESMAD con la ampliación en el número de escuadrones y recursos en el uso de la fuerza en el marco de una política de Derechos Humanos.

Situación que se agrava por la falta de respuesta frente a los casos de abuso de la fuerza, tal como ocurrió con el caso de Dilan Cruz. A pesar de que existen marcos normativos para el uso de armas subletales, los protocolos se distancian en el momento de realizar los operativos. Esto refuerza en muchos sectores la visión de que la protesta social es un problema de orden público y de afectación de otros derechos, y por esto se requiere el uso de la fuerza para su encauce y la no afectación de derechos a terceros[73].

Por último, resulta preocupante que el capítulo del Código Nacional de Policía que orientaba la respuesta estatal en materia de manifestaciones haya caducado (20 de junio de 2019) y no existan avances en lo establecido por la sentencia de la Corte Constitucional para que el Congreso tramite una Ley Estatutaria para modular el derecho fundamental a la manifestación (C-223 DE 2017).

Es importante el avance que el Departamento Nacional de Planeación ha tenido en el diseño de una política de conflictividades tal como quedó establecido en el PND con

[71] La Casa de Nariño estableció que el 19% de las peticiones no son viables desde el punto de vista fiscal o político; un 6% no les corresponde al Ejecutivo sino recaen en reformas del Congreso o de la rama Judicial; un 10% se deben conversar primero con otros sectores y el 65% restante ya está aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo (Semana, 2020).

[72] Según la encuesta Gallup de marzo de 2020, el movimiento sindical perdió seis puntos de imagen favorable y el respaldo ciudadano a las manifestaciones disminuyó otros siete. Por otro lado, el apoyo para la intervención del ESMAD en los distintos hechos de concentración aumentó en nueve puntos (Semana, 2020).

[73] El proyecto de Ley (060) de 2020 radicado por el senador conservador Juan Diego Gómez, busca "regular, garantizar y proteger el derecho a la manifestación, movilización y reunión social pacífica". Algunas de las regulaciones son: no permitir el desarrollo de manifestaciones a menos de 500 metros de hospitales, puertos, terminales aéreos y bienes considerados culturales. También restringe el uso de "capuchas" por parte de los manifestantes, y sanciona la realización de grafitis y agrava las sanciones para los estudiantes que realicen vandalismo con pérdidas de beneficios educativos, como becas o créditos como el ICETEX, entre otras disposiciones. Frente al uso del ESMAD, no hay mayores cambios frente a la normatividad vigente, se prohíbe el uso de armas de fuego, pero no se discute la regulación de las armas subletales.

el Sistema Nacional de Resolución de Conflictividades Sociales. Su diseño e implementación tiene el potencial de brindar mayores garantías al ejercicio de la protesta. La formulación de esta política es una ventana de oportunidad para contribuir efectivamente a garantizar este derecho mediante el desarrollo de capacidades pro-diálogo y de brindar información acerca de acuerdos previos en las instituciones para que de esta manera se contribuya a una mejor toma de decisiones respecto a las conflictividades y a una disminución en el uso de la fuerza.

En materia de fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana, la ST destaca la ejecución y socialización del Sistema de Rendición de Cuentas de acciones en el marco del A.F. a través del –SIRCAP[74]–, facilitando el acceso especifico e integral de información sobre actores, directrices, compromisos, herramientas y generando espacios de diálogo en torno a la implementación (Departamento Administrativo de Función Pública, 2019). Igualmente, la creación por parte del Ministerio del Interior, del Plan de Creación Veedurías y Fomento al Control Social, el cual contó con participación ciudadana e incluye tres ejes: el desarrollo de capacidades, medidas de transparencia para la implementación del A.F. y la coordinación con órganos de control y entidades territoriales. Sumado a esto, se continua el Plan Nacional de Formación de Veedores que cuenta con trece módulos de capacitación, incluyendo uno acerca del control social de la implementación del A.F. (Contraloría, 2020).

Por su parte, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia ha continuado con su proceso de reactivación, y sus miembros fueron elegidos el 6 de junio pasado, de manera virtual. Es importante mencionar que como presidenta del Consejo se eligió a Francia Márquez y por parte del Gobierno a la Senadora Paloma Valencia en el órgano nacional, lo cual generó tensiones con distintas organizaciones sociales, puesto que es conocida la oposición de esta última a las disposiciones e implementación del Acuerdo.

A diciembre de 2019, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– realizó 7 encuentros Regionales y Subregionales de Alcaldes, Secretarios de Gobierno y consejeros de paz para impulsar la conformación de los Consejos Territoriales de Paz. Se realizaron en varias de las zonas priorizadas como: Urabá Antioqueño, Tumaco, Sur de Córdoba, Caquetá y Putumayo. Así la OACP reportó la activación de 528 nuevos Consejos Territoriales, 475 de ellos se encuentran en territorios priorizados. Para 2020, la OACP ha hecho capacitaciones con las nuevas administraciones para sensibilizar sobre la utilidad, importancia y rol de los consejos en cada territorio (OACP, 2020, pág. 18).

Sin embargo, el desarrollo de los Consejos Territoriales enfrenta varios desafíos, en especial por la forma como se desarrollan las políticas locales, y en materia de seguridad relacionado con los hechos de victimización contra líderes sociales que dificultan que en estos espacios se garantice una amplia participación. Estos desafíos

[74] Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz.

no solo afectan los Consejos de Paz sino también otros espacios de participación contemplados en el A.F., como aquellos para la elaboración de los planes de desarrollo departamentales y locales.

Sumado a esto, las dificultades en materia de financiación para apoyar las sesiones de estos consejos territoriales pueden afectar su continuidad. La crisis sanitaria puede profundizar aún más las dificultades por la restricción a cualquier tipo de reunión y la afectación financiera por la pandemia aún es incierta, lo que podría reducir el apoyo, por ejemplo, que le da el DAPRE a estos espacios.

Para finales del año 2019, el Ministerio del Interior tuvo distintos encuentros con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia –CNPRC– para obtener insumos de lineamientos y recomendaciones de una política pública en esta materia con participación y articulación con los Consejos Territoriales de Paz. La Dirección de Derechos Humanos de este Ministerio se encontraba gestionando recursos para el desarrollo de dicha política pública a inicios de 2020, pero a la fecha esta ST no cuenta con información sobre su avance. Por lo tanto, este tema se califica como **iniciado a tiempo con avances y con correspondencia parcial con el A.F.**

2.2.3. Conclusión

En el período de análisis, esta ST evidencia poco avance sobre el desarrollo de garantías para la participación ciudadana; pese a los espacios establecidos con los conformantes del Paro Nacional para afrontar algunas de las problemáticas, resultaron ser más espacios de presentación de avances en las políticas gubernamentales que un espacio de negociación. Por otro lado, el uso excesivo de la fuerza por parte de la Fuerza Pública en la atención de distintas movilizaciones demuestra que algunos sectores lo ven más como un problema de orden público y no como una expresión de un derecho democrático.

Se resalta el avance en la conformación de los Consejos Territoriales de Paz y su trabajo en la formulación de los lineamientos de una política de no estigmatización. No obstante, el problema que afrontan estos Consejos en seguridad y movilidad a causa de la pandemia, afectan las distintas discusiones que se adelantan en estos espacios, incluyendo aquellas donde se discuten los planes de desarrollo. Por tanto, no hay un avance significativo en esta materia, respecto a lo dispuesto en el A.F. como ya se registró por esta ST (2019a; 2019b). El estado de implementación se mantiene: **iniciado, a tiempo, con avances parciales y en correspondencia parcial con el A.F.**

2.3. Tema 3

Este tema trata acerca de las medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. La promoción del pluralismo político busca promover la ampliación de la democracia en igualdad de condiciones. Las estrategias se concentran en generar mayor acceso al sistema político, estimular la participación electoral, promover la transparencia, modificar el régimen y organización electoral y la creación de nuevos espacios para el acceso a medios de los partidos y movimientos políticos.

2.3.1. Eventos prioritarios en el período que cubre el informe

- El Gobierno lanzó el Plan Ágora o Plan de Transparencia y Seguridad de las Elecciones Territoriales, el 8 de Julio de 2019, para hacer frente a los riesgos del proceso electoral.
- El Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección –UNP– desarrollaron la Ruta Especial de Protección para Candidatos.
- Se firmó el Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral por parte de 11 partidos políticos, el 26 de agosto.
- El 27 de octubre de 2019 se realizaron las primeras elecciones locales tras la firma del acuerdo de paz.
- El Ministerio de las TIC presentó la asignación de 187 concesiones de emisoras comunitarias, además de la apertura de la licitación para la creación de emisoras con enfoque étnico, en mayo de 2020.

2.3.2. Análisis

La realización de las primeras elecciones de alcaldes y gobernadores desde la firma del A.F. es el hecho más importante del periodo analizado. En estas, participó por primera vez el partido FARC y a su vez por primera vez, el Estatuto de la Oposición se hizo efectivo a nivel local y departamental.

La participación a nivel nacional aumentó a cerca de 61% del censo electoral, con un total de 22’189.063 votos, lo que significó un aumento del 3% respecto a las elecciones de 2015, probablemente por la ampliación de mesas de votación en territorios que anteriormente tenían problemas de seguridad (ONU, 2019; MOE, 2019c). Es de resaltar que no hubo afectaciones al orden público por parte de actores armados.

En cuestión de resultados hubo un aumento en el número de alcaldías y gobernaciones donde el candidato provenía de una coalición, un 98% y 39 % respectivamente. Esto significa que 507 municipios cuentan con un mandatario elegido por esta modalidad, mientras solo 4 gobernadores fueron elegidos con el aval de un único partido (MOE, 2019c). Lo anterior pone en evidencia una independencia entre los liderazgos políticos locales y nacionales, en la medida que existen

coaliciones de todo tipo, desde partidos afines como el Centro Democrático y el Partido Conservador, hasta aquellas donde se mezclan partidos de gobierno con partidos de oposición, como la Alianza Verde. Por otro lado, se destaca el avance de los candidatos de centroizquierda e independientes que le apuestan a agendas renovadoras y a una transformación del hacer en la política, como muestran los resultados obtenidos en las principales ciudades del país (CINEP, 2019).

En materia de garantías de seguridad para los comicios y candidatos, se tomaron varias medidas e igualmente para promover la participación ciudadana.

El Ministerio del Interior y la Registraduría Nacional del Estado Civil acompañaron campañas de promoción de la participación electoral, por medio de la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral –URIEL– que recoge las quejas ciudadanas sobre la violación al régimen de propaganda electoral y acceso a los medios de comunicación, el cual a inicios de octubre tenía 342 reportes. Asimismo, para estas elecciones, esta herramienta se fortaleció con la adquisición de nuevos instrumentos tecnológicos como el mejoramiento del software de la plataforma URIEL para realizar denuncias sobre la violencia contra la mujer en el ejercicio de la política y un componente de formación y atención de género al unir esta herramienta con la campaña de "Más Mujeres Más Democracia". Esto para aumentar las garantías electorales, fomentar el voto a conciencia y la transparencia en los comicios (Ministerio del Interior, 2020).

En materia de seguridad se diseñó el Plan Ágora o Plan de Transparencia y Seguridad de las Elecciones Territoriales de 2019 (8 de julio de 2019) para hacer frente a los riesgos del proceso electoral (Delitos electorales, captura del Estado, corrupción de funcionarios del nivel decisorio y violencia política y orden público). También se conformó el Grupo de Reacción Inmediata Electoral –GRIE– como estrategia articuladora de entidades estatales para el normal desarrollo de los comicios.

Además, el 26 de agosto bajo el liderazgo del Consejo Nacional de Paz con presencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 12 partidos políticos firmaron el Pacto Nacional por la Cultura Política y la No Violencia en la campaña electoral, con el propósito de rechazar la violencia y la estigmatización a través de la promoción del diálogo y los derechos políticos de cara a las elecciones de octubre. Sumado a eso y articulado con el punto 2.1.2, se desarrolló la Ruta Especial de Protección para Candidatos, entre el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección. El encargado de su diseño fue el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el proceso Electoral –CORMPE–. De esta manera, se identificaron 130 municipios en alto riesgo por captura del Estado y se priorizaron 9, a los cuales se dirigió el GRIE (Ministerio del Interior, 2019b).

Los niveles de violencia en las elecciones de 2019 aumentaron respecto a los comicios de 2015, pero no hubo afectaciones al orden público por parte de actores

armados. Pese al diseño de planes para disminuir la violencia política[75], estos resultaron ser insuficientes pues, como ya se señaló, esta aumentó en las elecciones de 2019 respecto a las de 2015. Según la Misión de Observación Electoral (2019a) en las elecciones de 2019 se registraron 135 hechos de violencia contra candidatos, un aumento del 82,4% comparándolo con los 74 hechos registrados en las votaciones de 2015. Asimismo, el número de candidatos asesinados aumentó en un 40%[76] (MOE, 2019a, pág. 5-6).

La violencia en el período preelectoral también aumentó respecto a los comicios de 2015; se contaron cerca de 40 agresiones, –9 fueron asesinatos–, en 27 municipios de 15 departamentos (MOE, 2019b, pág. 255). Pese a la priorización territorial en el Plan Ágora para dar garantías en el ejercicio electoral, los hechos de violencia se siguen concentrando en territorios donde el ejercicio de liderazgos sociales, comunales y políticos se traslapan y están en constante amenaza, con cerca del 60% de los casos reportados en Cauca, Antioquia, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca (CINEP, 2020).

Preocupa que, pese a que la reforma electoral se encuentra vinculada a la reforma política, esta última fuera retirada por el gobierno en mayo de 2019 tras quedarse en el debate de la Comisión Primera (ST, 2019b), siendo evidente la falta de apoyo político para su continuación. En su elaboración, según lo pactado, participó la Misión Electoral Especial –MEE–, pero el proyecto presentado no incorporó la totalidad de las recomendaciones hechas por esta misión, en particular aquellas que brindaban una mayor autonomía al CNE y la relacionada con la financiación de campañas y partidos políticos.

En la legislatura pasada (2019-2020) había tres iniciativas para la reforma política: una promovida por el Partido Liberal, otra por el senador Jorge Robledo y otra por parlamentarios de la Lista de la Decencia, FARC, Polo Democrático y Alianza Verde, ya que el gobierno anunció el apoyo de la reforma política siempre y cuando tuviera una iniciativa de carácter legislativo (El Nuevo Siglo, marzo 15 de 2020). El 20 de Julio pasado, se anunció para la nueva legislatura, la radicación de un nuevo proyecto a iniciativa de 24 representantes de distintos partidos como Cambio Radical, Centro Democrático, Partido Liberal, Partido Conservador y Partido Verde. Se proponen listas cerradas, eliminación del voto preferente, paridad de género, financiación estatal y participación de candidatos menores de 35 años para Senado y menores a 30 para otras corporaciones (Caracol Radio, 22 de julio, 2020).

En octubre de 2019, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MinTIC– abrió la convocatoria para la adjudicación de emisoras

[75] La MOE define violencia política como aquellas agresiones perpetradas contra líderes políticos, sociales y/o comunales que tienen como objetivo imponer o silenciar intereses, posturas políticas o reivindicaciones y afectar a la población o comunidad representada por el líder a través del uso de la amenaza, el secuestro, la desaparición forzada, el atentado o el homicidio (MOE, 2020b, pág. 5).
[76] Según datos de la MOE en 2015 fueron asesinados 5 candidatos mientas que para las pasadas elecciones ese número ascendió a 7.

comunitarias, al cierre se contaba con 632. A su vez, el Ministerio promueve programas para la socialización del trabajo de organizaciones comunitarias y movimientos sociales. Es el caso de los programas como “Chévere pensar en voz alta” y “La Palabra”.

Para mayo del presente año la adjudicación de nuevas emisoras comunitarias había llegado a 187 concesiones en 185 municipios, lo cual puede ser favorable en la coyuntura de emergencia económica y social que vive el país, ya que aquellas comunidades apartadas pueden acceder a información importante sobre las medidas que toman los diferentes niveles de gobierno. Además, puede ser interesante un futuro uso de éstas para una metodología de educación remota. Es importante el apoyo financiero brindado por este Ministerio, ya que informó que estas emisoras tendrían como garante al gobierno para adquirir préstamos para equipos y continuar con sus labores informativas. Sumado a esto, se aplazan en un año, los periodos de pago de las contraprestaciones por el uso del espectro radioeléctrico (MinTic, 2020). Fuentes consultadas por esta ST informaron que para el segundo semestre de 2020 se procederá a la apertura de la convocatoria para adjudicar emisoras comunitarias con enfoque étnico. Por tanto, este tema se califica como **iniciado a tiempo con avances y en correspondencia con el A.F**.

Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (A.F. 2.3.6)

Esta ST ha insistido en que el hundimiento de este proyecto, por segunda vez en el Congreso, muestra la indiferencia política que existe para sacar adelante este compromiso. No obstante, frente al último proceso legislativo que ocurrió, existe una polémica política y jurídica sobre si logró o no las mayorías necesarias para su aprobación, puesto que hay acciones judiciales para promover su aprobación: una acción de tutela y una demanda frente al Consejo de Estado y que han tenido desarrollo en el período de estudio del presente informe.

En mayo de 2019, el senador Roy Barreras entabló una acción de tutela argumentando que el Senado vulneró a las víctimas el derecho a la igualdad, a participar en política y al debido proceso (Semana, 11 de noviembre de 2019). Por su parte, en noviembre el Consejo de Estado realizó una audiencia de saneamiento frente a la demanda interpuesta por el exministro Guillermo Rivera. Además, en diciembre la Procuraduría le solicitó al presidente del Senado, revivir su aprobación. No obstante, el Comité de Conciliación del Senado no autorizó al presidente de esta corporación para revivir las curules, ya que arguyen que no tienen la facultad de decisión sobre la viabilidad de una reforma constitucional y que es el Consejo de Estado el que debe fallar frente a esto (El Espectador,11 de febrero de 2020).

Quienes han interpuesto acciones argumentan que sí se alcanzaron las mayorías necesarias para su aprobación, ya que la Corte Constitucional estableció, para el caso de la ley estatutaria de la JEP, que para calcular el quórum se requiere restar el número de senadores suspendidos por razones judiciales o impedidos. Al momento

de la votación para este proyecto estaban ausentes cuatro senadores y, por lo tanto, el número de votos requeridos para alcanzar una mayoría absoluta no era de 52 sino de 50.

2.3.3. Conclusión

Las elecciones locales de octubre de 2019 son las primeras desde la firma del A.F. y el principal hecho de análisis para el periodo. Esta ST destaca que hubo una ampliación en la participación y en el pluralismo con gran cantidad de candidatos. Tal como lo muestran los resultados las grandes ciudades le apostaron a aquellos candidatos con una agenda de renovación, mientras que en otras zonas los partidos tradicionales siguieron en el poder, no sin algunas sorpresas electorales. Igualmente, una gran cantidad de candidatos elegidos provenían de coaliciones y esto dificulta establecer una imagen clara de la representatividad de los partidos y del tipo de políticas que se puedan adoptar a nivel regional y local. Sin embargo, resulta alarmante que estas elecciones estuvieron marcadas por un mayor número de hechos de violencia durante la campaña, a pesar de los distintos mecanismos adoptados por el Gobierno.

En lo que corresponde a la reforma política, pese a que se han presentado distintos proyectos de ley, ninguno ha logrado avanzar. Actualmente en el Congreso hay diferentes iniciativas que buscan incluir parte de las recomendaciones de la MEE que incluyen propuestas para una mayor autonomía, independencia y transparencia de los procesos políticos y electoral. Esta ST encuentra que no existe iniciativa gubernamental en ninguno de los proyectos, limitando su diseño al Congreso. Este tema se califica como **iniciado a tiempo**, **sin avances y en correspondía parcial con el A.F.**

Por último, preocupa el retraso frente al compromiso para crear las 16 CTEP, ya que debieron adoptarse en los 12 meses siguientes a la firma del A.F., y a pesar de que ese plazo se amplió en el PMI, tampoco se cumplió. Así las **cosas, se trata de un claro incumplimiento de esta disposición y sin perspectivas para su implementación**.

3. Oportunidades de Mejoramiento

La ST hace un llamado a prestar atención a las recomendaciones formuladas por la Procuraduría General de la Nación (octubre 2019) y la Misión de Observación Electoral (julio 2020) para el adecuado funcionamiento del Estatuto de la Oposición, en aras de la apertura democrática:

- Revisar los aspectos que exigen una mayor claridad para el ejercicio oportuno de los derechos de la oposición: (i) Reglamentar la forma en que debe operar la declaración política para las coaliciones (ii) Ajustar los términos y tiempos para la declaración política de los partidos (iii) Establecer reglas claras para garantizar el derecho de la oposición a quienes participaron en las elecciones

por medio de grupos significativos de ciudadanos y (iv) reglamentar con la ANTV, el MINTIC, los canales regionales y locales y el acceso a los medios de comunicación a nivel territorial (PGN, 2019).

- Acatar los tiempos establecidos para el acceso a los medios de comunicación en la instalación de las sesiones de cada una de las corporaciones y permitir que, tras la intervención del presidente, gobernadores o alcaldes, las organizaciones declaradas en oposición puedan ejercer el derecho a la réplica (PGN, 2019).
- Mantener actualizado, en la página web, el registro y las declaraciones de organizaciones políticas, según lo previsto en el Art. 9 del Estatuto (PGN, 2019).
- Se retoma el llamado de la MOE para que el Gobierno Nacional avance en la estructuración de programas de protección con enfoque diferencial y de género, para miembros de organizaciones y partidos declarados en oposición (MOE, 2020a).

Respecto al preocupante clima de violencia política en algunas regiones del país conviene reconocer, activar y dinamizar instancias y programas clave derivados del A.F. que ya cuentan con un soporte normativo:

- La ST recomienda con especial urgencia activar el SISEP y su Instancia de Alto Nivel, pues su función es la de articular, coordinar y retroalimentar los diferentes programas, comisiones y planes relacionados con las garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Además, como parte integral de la SISEP, se debe dinamizar el trabajo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y lograr avances sustanciales en la formulación y seguimiento de la política pública de desmantelamiento de organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres de líderes, lideresas, defensores y defensoras de DDHH. Es importante una verdadera articulación del PAO con la CNGS y el SISEP.
- En concordancia con la preocupación de la PGN en octubre 2019 respecto de la efectividad de las medidas de seguridad, se recomienda atender la desarticulación institucional de las diferentes políticas de seguridad a nivel territorial y revisar las limitaciones presupuestales, para lo cual resulta imprescindible la puesta en marcha del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional y la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP.
- Las Aletas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo requieren una certera articulación del CIPRAT para la respuesta adecuada a los riesgos identificados.
- Esta ST insiste en la plena implementación del decreto 660 de 2018, mediante el cual se crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, pues constituye una hoja de ruta necesaria para avanzar hacia esquemas de protección colectiva, de la

mano de las comunidades, con una perspectiva integral y humana de las garantías de seguridad.

El país parece que ha entrado en un ciclo de protesta que, seguramente, se va a extender durante el resto del año, y más aún, pasada la crisis sanitaria. Mientras las expectativas de las comunidades se ampliaron gracias a la oportunidad de la paz, la agenda reformista está represada, hay dificultades para cumplir con varios de los compromisos pactados y el país se encuentra ante un vacío legal, ya que el capítulo de manejo de la protesta social del Código Nacional de Policía perdió su vigencia el 20 de junio de 2019. Ante este escenario, la ST propone como oportunidades de mejora:

- Integrar nuevos ajustes normativos y políticos que conduzcan a mejorar la institucionalidad disponible en materia de gestión de conflictividades que menciona el PND. Músculo financiero, capacidad administrativa y una adecuada capacitación de personal, pueden contribuir a que en tiempos de incertidumbre institucional sobre cómo el Estado debe actuar durante eventos de protesta social, pueda darse una respuesta habilitante del derecho fundamental que ejercen los ciudadanos cuando se movilizan.

Sobre la base de lo analizado en el tema 3, la ST reitera las oportunidades de mejoramiento señaladas en su 6º informe, por cuanto mantienen plena vigencia:

- Insistir en la necesidad de recuperar el espíritu democratizador que caracterizó la primera propuesta de reforma política. Las recomendaciones que en su momento hizo la Misión Electoral de Expertos es una fuente importante de soluciones a varios de los problemas que, incluso, el mismo PND identifica en materia de participación electoral, transparencia y democratización interna de los partidos políticos. Se debe hacer un seguimiento al progreso de las distintas iniciativas en el Congreso para que conserven el espíritu del A.F. y las recomendaciones de la MEE.
- Es muy importante que el Gobierno nacional exprese públicamente su compromiso de sancionar la ley que resulte de las diferentes acciones judiciales que se han emprendido para revivir las CTEP. Con ello se podría saldar esta deuda con las víctimas del conflicto armado que son finalmente las principales destinatarias de esta medida y el eje central de la construcción de paz en el país y subsanar el estado de incumplimiento.

BIBLIOGRAFÍA

Prensa

Agencia Prensa Rural. (18 de mayo 2020), Ejército asesina a campesino en zona rural de Cúcuta. Recuperado de: https://prensarural.org/spip/spip.php?article25437

BBC. (19 de noviembre 2019). Paro nacional: qué es el Foro de Sao Paulo, al que vinculan con las protestas en Chile o Colombia (y por qué le preocupa tanto a la derecha de América Latina). Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50481480

Caracol Radio. (22 de julio de 2020). ABC de la Reforma Política Propuesta por varias bancadas. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2020/07/22/politica/1595438021_669618.html

Colombia en Transición. (2020). Las propuestas que FARC le hizo a la JEP para detener los asesinatos de excombatientes. El Espectador. Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/las-propuestas-que-farc-le-hizo-a-la-jep-para-detener-los-asesinatos-de-excombatientes/

El Espectador. (28 de octubre 2019). Carlos F. Galán acepta curul y vuelve al Concejo de Bogotá. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/bogota/carlos-f-galan-acepta-curul-y-vuelve-al-concejo-de-bogota/

El Espectador, (27 de noviembre de 2019). La trasescena del pánico colectivo en Cali y Bogotá. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/la-trasescena-del-panico-colectivo-en-cali-y-bogota/

El Espectador, (27 de noviembre de 2019). Elecciones sin injerencia de grupos armados ilegales y con 39 capturas por delitos electorales. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/elecciones-sin-injerencia-de-grupos-armados-ilegales-y-con-39-capturas-por-delitos-electorales/

El Espectador, (28 de octubre de 2019). Estas elecciones tuvieron un avance en seguridad: MOE. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/politica/estas-elecciones-tuvieron-un-avance-en-seguridad-moe/

El Espectador. (22 de febrero 2020). Tribunal de Bolívar admite demanda que reabre debate sobre los segundos en votación. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/politica/tribunal-de-bolivar-admite-demanda-que-reabre-debate-sobre-los-segundos-en-votacion-articulo-905786/

El Espectador. (11 de febrero de 2020). Un nuevo enredo en la creación de las circunscripciones de paz. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/politica/un-nuevo-enredo-en-la-creacion-de-las-circunscripciones-de-paz-articulo-904053/

El Espectador. (27 de enero de 2020). Presidente del Senado revivirá las curules de la paz. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/politica/presidente-de-senado-revivira-las-curules-de-la-paz-articulo-901832/

El Espectador. (8 de junio 2020). En el decreto para el sometimiento de grupos armados las víctimas no existen. Recuperado de:

https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/sometimiento-de-grupos-armados-organizados-y-las-victimas/

El Nuevo Siglo. (02 de enero 2020). Cambio Radical declara oposición a Claudia López. Recuperado de: https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/01-2020-cambio-radical-declara-oposicion-claudia-lopez

El Nuevo Siglo. (marzo 15 de 2020). Vuelve a sonar la reforma política. Recuperado de: https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2020-vuelve-sonar-la-reforma-politica

El Nuevo Siglo, (22 de junio de 2020). A la reforma política aplicable a 2022 se le acaba el tiempo. Recuperado de: https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-2020-la-reforma-politica-aplicable-2022-se-le-acaba-el-tiempo

EL País. (10 de diciembre 2019). Gobierno presentará Conpes en 2020 para protección de líderes sociales. Recuperado de: https://www.elpais.com.co/colombia/gobierno-presentara-conpes-para-proteccion-de-lideres-sociales-en-2020.html

El Tiempo, (12 de enero de 2019). Reforma Política: más desilusiones que noticias esperanzadoras. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/politica/congreso/reforma-politica-mas-desilusiones-que-noticias-esperanzadoras-313 924

El Tiempo. (30 de marzo de 2018). ¿Circunscripciones de paz para las Farc? Otra de las grandes mentiras. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/analisis-al-hundimiento-de-las-circunscripciones-de-paz-tras-las-elecciones-de-congreso-199706

Guerrero, J. (17 de enero de 2020). El problema de Defender la “protesta pacífica”. Universidad de los Andes. 070. Recuperado de: https://cerosetenta.uniandes.edu.co/el-problema-de-defender-la-protesta-pacifica/

Semana, (08 de mayo de 2019). Gobierno tira la toalla y renuncia a la reforma política. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-desiste-de-tramitar-la-reforma-politica-en-el-congreso/612849

Semana. (20 de julio 2019). La “última jugadita” de Macías para sabotear la oposición. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/la-ultima-jugadita-de-macias-para-sabotear-la-oposicion/624533

Semana.(16 de noviembre 2019). ¿El Foro de Sao Paulo es el culpable de las marchas en América Latina? Recuperado de: https://www.semana.com/confidenciales/articulo/el-foro-de-sao-paulo-no-genero-las-protestas-en-america-latina/640586

Semana. (23 de noviembre de 2019). Maniobras de reanimación a las curules de la paz. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/curules-de-la-paz-podrian-revivir-via-corte-constitucional-o-consejo-de-estado/641770

Semana. (12 de diciembre de 2019). Prohibir capuchas y marchas cerca a hospitales, dice proyecto de ley para regular la protesta social. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/el-polemico-proyecto-de-ley-para-regular-la-protesta-social/644548

Semana. (7 de marzo de 2020). Conversación Nacional: ¿En qué quedó? Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/conversacion-nacional-en-colombia-en-que-quedo/655527

Semana. (2020). Farc pide ayuda a Bachelet por asesinatos de excombatientes. Recuperado de: https://www.semana.com/semana-tv/semana-noticias/articulo/farc-pide-ayuda-a-bachelet-por-asesinatos-de-excombatientes/678559

Semana. (28 de enero de 2020). Curules de paz: el muerto que solo revivirá con la bendición del Consejo de Estado. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/para-revivir-las-curules-de-las-victimas-se-necesita-la-bendicion-del-consejo-de-estado/649808

Semana. (5 de mayo de 2020). Las carpetas secretas. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/espionaje-del-ejercito-nacional-las-carpetas-secretas-investigacion-semana/667616

Semana. (22 de julio de 2020). Esta es la reforma política que impulsaran 34 congresistas. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/presentan-proyecto-de-reforma-politica--noticias-congreso/688080

Semana. (25 de julio de 2020). Alerta en el Catatumbo: masacres y desapariciones, una tragedia anunciada. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/alerta-en-el-catatumbo-masacres-y-desapariciones-una-tragedia-anunciada/689037

Informes

Indepaz. (2020a). 566 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados desde el 1 de enero de 2016 – al 10 de enero de 2019. Recuperado de: http://www.indepaz.org.co/566-lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-han-sido-asesinados-desde-el-1-de-enero-de-2016-al-10-de-enero-de-2019/

Indepaz. (2020b). Informe especial sobre agresiones a personas defensoras de los derechos humanos y de los acuerdos de paz. Recuperado de: http://www.indepaz.org.co/informe-especial-sobre-agresiones-a-personas-defensoras-de-los-derechos-humanos-y-de-los-acuerdos-de-paz/

Indepaz. (2020c). Registro de líderes y personas defensoras de DD. HH. asesinadas desde la firma del acuerdo de paz. Recuperado de: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/1.-INFORME-ESPECIAL-Todos-los-nombres-todos-los-rostros.-5-de-junio-2018-Indepaz-Marcha-Cumbre.pdf

Instituto Kroc. (2020). Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: Hacia la transformación territorial. Informe cuatro. Diciembre 2018-noviembre 2019

Misión de Observación electoral. (2019a). Informe sobre violencia política desde el inicio del calendario electoral. Recuperado de: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/10/20191025-_Informe_ViolPol.pdf

Misión de Observación electoral. (2019b). Mapa y factores de riesgo electoral. Elección de autoridades locales.

Misión de Observación Electoral. (2019c). ¿Cómo votaron los colombianos en las elecciones 2019? - Panorama Electoral. Recuperado de: https://moe.org.co/panorama-electoral-2019/#more-5076

Misión de Observación Electoral. (2020a). Balance de las garantías para el ejercicio de los derechos de la oposición política en Colombia. Dos años desde la sanción de la ley estatutaria.

Misión de Observación Electoral. (2020b). Informe sobre violencia política. Recuperado de: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2020/06/Informe_VioPol_31demayo2020.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. (26 de diciembre de 2019).

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. (26 de junio 2020). Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf

Observatorio de Tierras. (2020). Erradicación forzada: una política que mata. Disponible en: https://www.observatoriodetierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/

Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final. (2020). Informe Uno.

Procuraduría General de la Nación. Octubre 2019. Cumplimiento Ley 1909 de 2018- Estatuto de la Oposición. Informe al Congreso. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20Informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20octubre%20de%202019(2).pdf

Procuraduría General de la Nación. Agosto 2019. Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. (2019a). Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales. Recuperado de: https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. (2019b). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales. Recuperado de: https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html

Somos Defensores. (2019). Boletín trimestral Sistema de información sobre agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia (SIADDHH).

Recuperado de: https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/04/boletin-SIADDHH-enero-marzo-2019.pdf

Somos Defensores (2020a). La Ceguera. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1jYXd8GjrDjOERyTOJG5gDA4A55UEqYVN/view

Somos Defensores. (2020b). Boletín trimestral Sistema de información sobre agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia (SIADDHH). Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1bLrNtwcwUCn8tfWvd4LrJjQFpQRdt5y2/view

Revistas

Archila et al. (2019). 21N: ¡Y la copa se rebosó! Revista Cien Días visto por CINEP/PPP. Edición 97 octubre-diciembre. Recuperado de: https://www.revistaciendiascinep.com/home/21-n-y-la-copa-se-reboso/

Basset, Y. (2020). "El estado de emergencia: 'decretismo' y desequilibrio institucional". En Revista Digital Razón Pública. Recuperado de: https://razonpublica.com/estado-emergencia-decretismo-desequilibrio-institucional/

Centro de Investigación y Educación Popular. (2019). Elecciones locales, ¿un camino hacia la paz? *Cien días vistos por CINEP*. Recuperado de: https://www.revistaciendiascinep.com/home/elecciones-locales-un-camino-hacia-la-paz/

Novoa, A. (febrero 3 de 2020). Un camino viable para revivir las circunscripciones de paz. Recuperado de: https://razonpublica.com/camino-viable-revivir-las-circunscripciones-paz/

Documentos Oficiales

Alto Comisionado para la Paz. (2020). Respuesta al cuestionario de Control Político (Proposición N° 4 Comisión Segunda del Senado de la República). Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/RESPUESTA%20AL%20CUESTIONARIO%20DEBATE%20JUNIO%202%202020.pdf

Alto Comisionado para la Paz . (05 de junio de 2020). Comunicado a la opinión pública. Elegido nuevo comité del Consejo Nacional de Paz. Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/Paginas/elegido-nuevo-comite-del-Consejo-Nacional-de-Paz.aspx

Congreso de la República. 2020. Los proyectos del 2020 que tendrán discusión en el legislativo. Recuperado de: http://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/707-los-proyectos-del-2020-que-tendran-discusion-en-el-legislativo

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos Internacionales. Informe de Homicidios contra líderes sociales y defensores/as de Derechos Humanos en Colombia. (enero a marzo de 2020).

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. 2020. Informe trimestral Avances en la implementación de los 51 indicadores de Género del Plan Marco de Implementación de enero a marzo 2020.

Comisión de paz y Posconflicto del Senado de la República, Legislatura 20 de julio 2019 al 20 de julio 2020.

Contraloría General de la República. (2020). Cuarto Informe sobre la Ejecución de los Recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020- Énfasis Vigencia 2019

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Sistema de Rendición de Cuentas para la construcción de un Gobierno Abierto. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/sircap/index.html#sistema1

Ministerio del Interior. (2019a). Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensoras de los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/06/Marco-de-Poli%CC%81tica-Pu%CC%81blica-de-proteccio%CC%81n-integral-para-li%CC%81deres-y-lideresas-sociales-comunales-periodistas-y-defensores-de-los-Derechos-Humanos.pdf

Ministerio del Interior. (2019b). 9 zonas priorizadas por el Plan Ágora. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/9_zonas_priorizadas_por_el_plan_agora_06-09-2019.pdf

Ministerio del Interior (2020). Informe de Rendición de cuentas 2019. Construcción de paz. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe_rendicion_de_cuentas_2019_acuerdo_de_paz_-_mininterior_0.pdf

Ministerio de la Tecnologías de la información y Comunicación. 19 de mayo de 2020. Comunicado a la opinión pública. Por primera vez en Colombia, MinTic inicia proceso para asignar concesiones de emisoras comunitarias con enfoque étnico. Recuperado de: https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/144834:Por-primera-vez-en-Colombia-MinTIC-inicia-proceso-para-asignar-concesiones-de-emisoras-comunitarias-con-enfoque-etnico

Prensa Senado. (2020). Denuncias por aumento de amenazas de líderes sociales fueron presentadas en audiencia de Comisión de DD.HH. Recuperado de: http://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1130-denuncias-por-aumento-de-amenazas-de-lideres-sociales-fueron-presentadas-en-audiencia-de-comision-de-derechos-humanos?highlight=WyJwcm90ZWNjaVx1MDBmM24iLCIncHJvdGVjY2lcdTAwZjNuIiwiZGUiLCJsaWRlcmVzIiwicHJvdGVjY2lcdTAwZjNuIGRlIiwicHJvdGVjY2lcdTAwZjNuIGRlIGxcdTAwZWRkZXJlcyIsImRlIGxcdTAwZWRkZXJlcyJd

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 3 DEL ACUERDO FINAL "FIN DEL CONFLICTO"

El Punto 3 del Acuerdo Final –A.F. – incluye tres temas relativos al **Fin del Conflicto** del A.F. El primero hace referencia al conjunto de medidas adoptadas por las partes con el fin de dar cumplimiento al "Acuerdo sobre **Cese al Fuego** y de **Hostilidades** Bilateral y Definitivo y **Dejación de Armas** entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP" (A.F. 3.1). El segundo, a la "**Reincorporación** de las FARC-EP a la vida civil- en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses" (A.F. 3.2.). En tercer lugar, el "Acuerdo sobre **garantías de seguridad** y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo" (A.F. 3.4, pág. 77).

Los primeros tres años de implementación de este punto se centraron en la **terminación completa del conflicto con las FARC** mediante la culminación de los compromisos referentes al cese al fuego, la dejación de armas y el traslado de los excombatientes a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización –ZVTN– y a los Puntos Transitorios de Normalización –PTN–, que posteriormente se convirtieron en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-. Entre 2017 y 2019, la ST registró el inicio y la terminación de la fase temprana del proceso de reincorporación. En esta fase se sentaron las bases para la reincorporación social y económica en el largo plazo, con la expedición del **Conpes 3931 de 2018** y la puesta en marcha de su Plan de Acción y Seguimiento, además del funcionamiento del Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– y los Consejos Territoriales de Reincorporación –CTR–. En materia de garantías de seguridad, los avances se concentraron en el **rediseño de la arquitectura institucional** y la producción normativa para crear las instancias e implementar las medidas establecidas en el marco del Acuerdo sobre garantías de seguridad.

Para este séptimo informe, el análisis de la ST está orientado en dar cuenta sobre **cómo avanza la inclusión productiva de los excombatientes** y su sostenibilidad económica en el largo plazo, y cuál es el **estado de las garantías de seguridad de los excombatientes**, considerando que el proceso de reincorporación se encuentra en una etapa de consolidación y estos asuntos forman parte de los múltiples desafíos que persisten para alcanzar un proceso de reincorporación exitoso.

1. Contexto general

Desde junio de 2019, la ST registró la **terminación de las labores de dejación de armas**, con la ubicación, extracción y destrucción de material de guerra, incluyendo el levantamiento de 1.077 caletas con armas, municiones y explosivos, y su

destrucción completa (A.F. 3.1.7.), lo que supone el cumplimiento completo de esta disposición desde entonces y de forma tardía, de acuerdo a los compromisos establecidos por el A.F. para la dejación de armas, municiones y explosivos.

Desde la misma fecha, la ST ha registrado avances continuos en los compromisos relacionados con la **reincorporación jurídica** (A.F. 3.2.2.4.) de los excombatientes de las FARC-EP. En total, 13.394 (3.101 mujeres) excombatientes han sido acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– (NN.UU, 2020, pág. 12). Por su parte, la Sala de Amnistías e Indultos de la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– decidió sobre 132 casos de excombatientes acreditados y privados de la libertad, concediendo libertad condicionada a 10 personas y negando 122 solicitudes (NN.UU, 2020, pág. 13). Además, la JEP expulsó y revocó los beneficios judiciales otorgados a 'Iván Márquez', 'el Paisa', 'Jesús Santrich' y a otros mandos medios de las antiguas FARC por rearmarse nuevamente, anuncio que supuso un incumplimiento por parte de este grupo de excombatientes -incluyendo al exjefe del equipo negociador de las FARC 'Iván Márquez'- a los compromisos establecidos en el Artículo 35 (régimen de libertades) de la Ley 1820 de 2016 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistías, indultos y tratamientos penales especiales".

En materia de **reincorporación política** (A.F. 3.2.1.), en octubre de 2019 el partido FARC participó en sus primeras elecciones locales con 308 candidatos inscritos en 23 departamentos y 85 municipios del país (El Tiempo, 2019). De estos, 101 eran excombatientes y 207 no excombatientes. A la corporación a la que más candidatos se presentaron fue a concejos (249), seguido por los candidatos a ediles (25), a las Asambleas (18) y Alcaldías (15). El partido FARC consiguió la elección de dos concejales en los municipios de Dabeiba en Antioquia y Palmar en Santander, además, dos ediles en Bogotá para las localidades de Ciudad Bolívar y Bosa. Sin embargo, el Partido no obtuvo representación política en regiones donde tuvo presencia histórica durante el conflicto armado. Dos excombatientes que no se presentaron con el Partido FARC lograron las alcaldías locales en Turbaco (Bolívar) y Puerto Caicedo (Putumayo) (CERAC, 2019), y un candidato en coalición entre el Partido FARC, Colombia Humana, Unión Patriótica y Polo Democrático, logró la alcaldía en Guapi (Cauca).

En el Congreso de la República, por el partido FARC se posesionó Israel Zúñiga conocido como 'Benkos Biohó' como Senador de la República en reemplazo de Luciano Marín alias 'Iván Márquez', a quien el Consejo de Estado declaró la pérdida de investidura (El Espectador, 2019). Además, el Partido perdió por declaratoria de la "silla vacía", la curul en la Cámara de Representantes que había sido ocupada por los excomandantes Benedicto de Jesús González y Seuxis Paucias Hernández Solarte conocido como 'Jesús Santrich', a quien la Corte Suprema de Justicia le dictó medida de aseguramiento dentro del proceso penal "por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes", entre otros delitos (El Tiempo, 2019). En estos momentos, el partido FARC ocupa nueve de las diez curules asignadas por el A.F. (3.2.1.2), desde donde ha presentado 44 proyectos de ley en coalición con otros partidos sobre la

implementación del A.F. (El Tiempo, 2019), y ocho proyectos individuales sobre medidas dictadas por el Gobierno en el marco de la pandemia de Covid-19 (Congreso de la República, 2020).

Dentro del partido FARC, se han generado fracturas y diferencias internas, ocasionando la creación de varios frentes políticos. Jesús Emilio Carvajalino, conocido como 'Andrés París' lidera un sector para la reincorporación de excombatientes en la "Dirección Nacional Provisional de Reincorporación" (El Tiempo, 2019). Por su parte, los excomandantes 'Joaquín Gómez' y 'Bertulfo Álvarez' se declararon en contra de las directivas del partido (Semana, 2020). La excombatiente Tanja Nijmeijer conocida como 'Alexandra Nariño', y parte de FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI– del A.F., renunció al Partido al "no sentirse sintonizada con lo que se decide, discute o planifica" (Blu Radio, 2020). Igualmente sucedió con 'Martín Batalla' líder del proyecto productivo "Confecciones la Montaña", al no sentirse representado por las posiciones oficiales del Partido.

En términos de **reincorporación social y económica** para los excombatientes, la ST conoció que, en 2019, la ejecución del Gobierno Nacional para este subtema fue de $349.288 millones, cuatro veces más del valor registrado en 2018. Para el 2020, hay una programación de $275.111 millones (Contraloría General de la República, 2020). En materia institucional, el CNR creó una Mesa Nacional para afrontar y prevenir el contagio por el Covid-19 dentro y fuera de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –AETCR–, en la cual se han establecido protocolos de bioseguridad y medidas de capacitación al personal médico, incluyendo la entrega de material de bioseguridad. Adicionalmente, el CNR creó la Mesa Técnica de Comercialización de productos, con el fin de abordar el impacto negativo que la pandemia ha tenido en los proyectos productivos a nivel nacional y local.

Respecto al tema de **garantías de seguridad** (A.F. 3.4), en agosto de 2019, algunos excomandantes guerrilleros liderados por 'Iván Márquez', 'Jesús Santrich', y 'El Paisa' anunciaron "la continuación de la lucha guerrillera" junto con aproximadamente 17 hombres y mujeres en armas, siendo este el primer grupo pos FARC rearmado[77]. Aunque este anuncio no supuso una ruptura del proceso de paz, si creó una nueva amenaza de seguridad que directamente ofrece a excombatientes, una posibilidad de abandono del proceso de reincorporación y vinculación a este grupo rearmado (ST, septiembre de 2019, pág. 1).

En junio de 2019, el Presidente Duque anunció la implementación de 23 medidas para reforzar la seguridad de los excombatientes en proceso de reincorporación (Anexo 2), medidas que todavía se encuentran en implementación.

Las instancias creadas en el marco del Acuerdo sobre garantías de seguridad continúan en funcionamiento y con algunos avances en su respectivo mandato. Sin

[77] CERAC entiende a los grupos Pos FARC rearmados como aquellos que hicieron parte del proceso de paz, acataron el cese y dejaron las armas, pero reincidieron en la violencia.

embargo, a pesar de los múltiples esfuerzos institucionales, persiste la violencia contra los excombatientes, violencia que también está afectando a sus núcleos familiares.

En algunas regiones en las que se adelanta la reincorporación, el deterioro de las condiciones de seguridad para los excombatientes ha alcanzado niveles críticos. El AETCR Santa Lucía en Ituango, Antioquia, tuvo que ser trasladado por las condiciones de inseguridad para los excombatientes y sus familias. Asimismo, la ST ha conocido que dos ETCR en Cauca y cinco Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR– en Antioquia (3), Huila (1) y Meta (1) también han solicitado el traslado de los espacios por razones de seguridad.

El aislamiento preventivo generado por el Covid-19 ha tenido efectos en las condiciones de seguridad en los territorios y también en la implementación de algunas medidas establecidas en el punto 3.4 del A.F. Esta coyuntura de emergencia ha ofrecido una oportunidad para que grupos armados, especialmente los relacionados con el crimen organizado, operen con mayor facilidad y para que arrecien la violencia contra las comunidades e intensifiquen las disputas con otros grupos y contra los excombatientes.

2. Análisis por tema

2.1. Tema 1: ¿Cómo va la inclusión productiva de excombatientes de las FARC?

La reincorporación a la vida civil es un "proceso integral, sostenible, excepcional y transitorio, que considera los intereses de los excombatientes de las FARC-EP y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en el territorio y a la convivencia y reconciliación de quienes lo habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y la democracia local. La reincorporación de las FARC-EP se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y el libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación" (A.F. 3.2, pág. 69).

En este marco, el A.F. contempla un conjunto de medidas que buscan la reincorporación social y económica de los excombatientes en diferentes aspectos: (i) mediante la identificación, desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles colectivos e individuales; (ii) la atención a los derechos de los excombatientes en salud y educación; (iii) los apoyos económicos excepcionales y transitorios para la estabilización económica de estas personas una vez hayan hecho la dejación de armas y el tránsito a la legalidad (3.2.2.7 a y b); y (iv) los apoyos excepcionales, transitorios y diferenciados para la construcción de iniciativas de carácter individual y asociativo como la organización de Economías Sociales del Común –ECOMÚN– (3.2.2.1 y 3.2.2.6 c).

Con la expedición de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP (Conpes 3931 de 2018) para "garantizar una

reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil en el mediano y largo plazo", el Gobierno Nacional avanzó en el cumplimiento del numeral 3.2.2 del A.F. El documento establece acciones encaminadas a fortalecer el proceso de reincorporación social (salud y educación) y económica (sostenibilidad de proyectos productivos) para la atención y garantía de los derechos fundamentales de esta población y sus familias. Como resultado de ello, fueron adoptados los lineamientos mediante la Resolución 4309 de 2019 para la construcción de la "Ruta de Reincorporación social y económica" que debe incluir los elementos para la reincorporación a largo plazo.

El Consejo Nacional de Reincorporación –CNR–, órgano creado por el A.F. (3.2.2.3), y que cuenta con la representación del Gobierno Nacional y FARC, coordina el acompañamiento técnico y apoyo económico para los proyectos productivos colectivos, además de dar lineamientos para el trabajo de los Comités Territoriales y las Mesas Departamentales de Reincorporación. El CNR cuenta con múltiples Mesas Técnicas con el fin de transversalizar en los proyectos productivos y en la política de reincorporación: los enfoques de género y étnico, así como el acceso a tierras, la habitabilidad y vivienda, la comercialización de productos, la salud, la educación y la seguridad.

2.1.1. Eventos prioritarios

- La Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– expidió la Resolución 4309 de 2019, por medio de la cual fueron adoptados los lineamientos base para la construcción conjunta en el CNR de la "Ruta de Reincorporación social y económica", en el largo plazo.
- Desde junio de 2019, el CNR ha aprobado 39 proyectos productivos colectivos, que benefician a aproximadamente a 1.802 excombatientes en diferentes zonas del país.
- En el marco del CNR, las partes trabajan de forma conjunta en la Mesa Técnica de Acceso a Tierras con la finalidad de generar una estrategia integral para definir la demanda y el acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos para los excombatientes en proceso de reincorporación.
- La Mesa Técnica de Salud del CNR adoptó medidas de prevención y mitigación del Covid-19 para los excombatientes y sus familias, dentro y fuera de los AETCR. Además, de una serie de medidas comerciales y de producción para fortalecer y apoyar a los proyectos productivos durante la pandemia con la creación de la Mesa Técnica de Comercialización de productos.

2.1.2. Análisis

Desde el inicio del proceso de reincorporación social y económica, uno de los principales retos ha sido la sostenibilidad del proceso en el mediano y largo plazo, contemplando la aplicación de instrumentos de política pública, la generación de ingresos y la articulación de diferentes actores del sector público y privado en este

proceso. Después de 3 años de la firma del A.F., la reincorporación presenta avances: se concluyó la fase de reincorporación temprana y se inició la fase de reincorporación a largo plazo. Sin embargo, persisten obstáculos como lo son la falta de acceso a tierras, a una vivienda digna, a la seguridad alimentaria y a la sostenibilidad económica.

Hasta el momento, el CNR ha aprobado un total de 63 proyectos productivos colectivos, que benefician a 2.912 excombatientes (ARN, 2020), de los cuales 777 son mujeres. De estos proyectos, 48 han recibido asistencia económica (NN.UU, 2020, pág. 5), beneficiando a 2.246 personas (Congreso de la República, 2020). La implementación de los proyectos con vocación agropecuaria requieren de la adquisición de tierras, que si bien no es un compromiso establecido explícitamente en el A.F., es un elemento esencial para la sostenibilidad de los mismos (NN.UU, 2020, pág. 6). La Agencia Nacional de Tierras –ANT– ha comprado directamente dos predios: en el AETCR en Colinas, Guaviare, donde viven aproximadamente 400 excombatientes y sus familias, y el cual no ha podido ser entregado por problemas jurídicos en su formalización, al encontrarse embargado, y un predio de 22 hectáreas en el AETCR "La Fila" en Icononzo, Tolima, donde viven 221 excombatientes y sus familias (ARN, 2020). Además, de otros tres predios que están en proceso de compra en Patía (Cauca), Charras (Guaviare), y Llanogrande (Antioquia) (El Espectador, 2020). Por su parte, la Mesa Técnica de Tierras del CNR trabaja en la búsqueda de soluciones y vías alternas para el acceso a tierras bajo tres ejes de trabajo: (i) "Caracterizar la demanda de tierras para la reincorporación; (ii) Identificar rutas de acceso; y (iii) hacer seguimiento a su avance" (Reincorporación FARC, 2020).

De acuerdo al compromiso establecido en el Conpes 3931 de 2018 frente al acceso a tierras para los excombatientes, y de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Decreto Ley 902 de 2017 (Artículo 24), el Plan Nacional de Desarrollo –PND– 2018-2022 (Artículo 283), y el Decreto 756 de 2018, el Gobierno Nacional tiene la obligación de dar acceso a tierras a los excombatientes para el desarrollo de proyectos productivos. Para lo cual han sido activadas una serie de rutas de acceso, entre las que se encuentran:

Cuadro 1. Rutas para el acceso a tierras

Ruta	Acciones del Gobierno Nacional
Parágrafo 1o, Artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017[78] para la compra directa de predios y de mejoras.	● Compra directa de la ANT de los predios en los AETCR de Charras (Guaviare) y la Fila (Tolima). ● Inicio del proceso de compra directa de la ANT de los predios en los AETCR en Llanogrande (Antioquia), El Oso (Tolima) y Filipinas (Arauca). ● Compra directa de la ANT de 137 hectáreas en Mutatá (Antioquia) para la reubicación de 94 personas del AETCR de Ituango.
Artículo 283[79] del PND 2018-2022 para la entrega de predios administrados por la Sociedad de Activos Especiales –SAE–.	● No hay procesos activos de adjudicación de predios de la Sociedad de Activos Especiales –SAE– para excombatientes en proceso de reincorporación. ● Falta de reglamentación del proceso de adjudicación de los predios, la ST conoce que el Gobierno Nacional está trabajando en un proyecto de Decreto para su regularización.
Decreto 756 de 2018, dotación de tierras para asociaciones o cooperativas.	● El programa especial de dotación de tierras de la ANT para la adjudicación directa de predios a asociaciones de excombatientes, está vigente desde mayo de 2018. ● La ST no conoce si en el marco de este procedimiento ha sido adjudicado por la ANT predios a asociaciones de excombatientes en proceso de reincorporación en el país.

Fuente: Elaboración propia con base en información del equipo técnico de tierras de CNR-FARC y de la ARN.

Si bien el Gobierno Nacional ha avanzado en el acceso a tierras para los excombatientes en proceso de reincorporación, la ST reconoce dificultades ligadas a las garantías de seguridad y de naturaleza jurídica de los predios en varios AETCR del país. En el caso de los AETCR de La Pradera (Putumayo), El Ceral y Monterredondo (Cauca), estos deberán ser trasladados por razones de seguridad, lo que ha afectado directamente a los excombatientes y sus familias. En los baldíos de los AETCR de Caño Indio (Norte de Santander), Vista Hermosa (Meta), Miravalle (Caquetá) y Pondores (Guajira), donde viven excombatientes con voluntad de permanencia, los colectivos han comprado las mejoras en los predios, como sucedió en el AETCR de Caño Indio, sin que hasta el momento exista una solución jurídica para su compra y adjudicación (Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC, 30 de julio de 2020).

[78] Parágrafo 1. "La Agencia Nacional de Tierras podrá comprar tierras para adjudicar a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente".

[79] Artículo 283 PND 2018-2022: "Los predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia Nacional de Reincorporación, en los plazos que defina el Gobierno Nacional. En estos casos se configurará una excepción frente a la obligación de transferir todos los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras".

Otras limitaciones de los excombatientes para el acceso a tierras son la ubicación de los AETCR en zonas de reserva forestal como sucede con los espacios de Carrizal (Antioquia), Tierra Alta (César) y Yarí (Meta), además de las restricciones que existen en territorios étnicos en los AETCR de Caracolí (Chocó) y Los Monos (Cauca). En este último, los excombatientes en proceso de reincorporación llegaron a un acuerdo con los dos resguardos indígenas de la zona, que les permite el desarrollo de proyectos productivos con vocación agropecuaria (Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC, 30 de julio de 2020).

De forma autogestionada, la ST ha conocido que los excombatientes lograron la compra de dos predios en Agua Bonita (Montañita, Caquetá) y San José de Oriente (Manaure, César), dentro de los AETCR, donde desarrollan sus proyectos productivos autogestionados, de los cuales algunos cuentan con el acompañamiento de la cooperación internacional (A.F. 3.2.2.8). Asimismo, los excombatientes han gestionado mediante compra o arriendo los predios donde están ubicadas las 93 NAR del país, en las cuales desarrollan proyectos productivos colectivos, iniciativas de vivienda[80] y actividades comunitarias. Aunque estas NAR no son beneficiarias directas del suministro de alimentos, servicios de educación y de atención en salud como sí sucede en los 24 AETCR, a raíz de la pandemia, y a solicitud del componente FARC en el CNR, la ARN está evaluando la posibilidad de ampliar temporalmente este suministro de alimentos para los excombatientes y sus familiares fuera de los AETCR, incluyendo el componente nutricional para niños y niñas (NN.UU, 2020, pág. 6).

Las NAR son lugares urbanos y rurales que reúnen a los excombatientes y sus familiares que buscan desarrollar una vida en comunidad a través de la puesta en marcha de proyectos productivos colectivos e individuales, y que por razones de seguridad, se han desplazado o están en búsqueda de mejores oportunidades para lograr el sustento económico para ellos y sus familias (El Espectador, 2020). Pese a que el 75% de la población excombatiente reside fuera de los AETCR (aproximadamente 9.979) (NN.UU, 2020, pág. 7), estos espacios no han sido regulados ni reglamentados de manera formal por el Gobierno Nacional.

El componente FARC en el CNR identificó la existencia de 93 de estas zonas en el marco de un ejercicio de diagnóstico y caracterización, que tuvo en cuenta la agrupación geográfica (ubicación y agrupación de personas) y la voluntad de permanencia de los excombatientes en estas áreas. En su mayoría, las NAR cuentan con procesos productivos, sin embargo, el 85% de ellas están afectadas por hechos de violencia (Cauca, Caquetá, Antioquia y Putumayo), lo que rompe el tejido social de los excombatientes en las comunidades de acogida (Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC, 30 de julio de 2020).

[80] En lo que respecta al acceso de vivienda para los excombatientes, el CNR creó la Mesa Técnica de Vivienda, donde han sido priorizados por el Ministerio de Vivienda el acceso a subsidios de aquellos excombatientes que viven fuera de los AETCR, y están afiliados a cajas de compensación, para un total de 1.337 beneficiarios (NN.UU., 2020).

Respecto a los proyectos productivos individuales de los excombatientes que están a cargo de la ARN, hasta el momento esta entidad ha aprobado 1.387 proyectos, que benefician a 1.636 excombatientes, incluidas 336 mujeres (CPEC, 2020). El sector privado a través de iNNpulsa Colombia apoyó la formulación de 500 proyectos productivos individuales en zonas urbanas y rurales, incluyendo la construcción de una caja de herramientas para la implementación a futuro de estos proyectos (ARN, 2020). De acuerdo con la Misión de Verificación de Naciones Unidas, la aprobación de los proyectos individuales tiene un ritmo más acelerado que la de los colectivos (NN.UU, 2020, pág. 7), siendo mayoría en las grandes ciudades del país como Cali, Bogotá y Medellín, donde viven aproximadamente 1.237 (9,6%) excombatientes en proceso de reincorporación (Verdad Abierta, 2020). De acuerdo con la ARN, a junio de 2020 de los 12.773 excombatientes en proceso de reincorporación, 2.800 (22%) están en los AETCR, y 9.335 (73%) están fuera de los AETCR, y cuya ubicación es conocida por la ARN (CPEC, 2020).

De 13.022 excombatientes en proceso de reincorporación, 1.110 están ocupados (8,5%) (INEI, 2020, pág. 14). La falta de conocimiento de los empresarios frente al proceso de reincorporación de los excombatientes y la estigmatización en contra de esta población, dan como resultado la baja ocupación de los excombatientes, razón por la cual el CNR aprobó la Estrategia Nacional para la prevención de la estigmatización, que cuenta con un plan de acción cuya primera fase es con actores estratégicos, que incluyen a funcionarios públicos, partidos políticos, fuerza pública y Fiscalía (CNR FARC, 2020).

De acuerdo, con el primer informe de inclusión de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI– hay una falta de oportunidades para los excombatientes en el sector empresarial con una tasa de desempleo del 18,2% (INEI, 2020, pág.14). Situación que se debe a la resistencia por parte de los empresarios para contratar personas pertenecientes a esta población, lo que ahonda el problema de desempleo y de la informalidad, a pesar de los incentivos económicos y tributarios de las que podrían ser objeto[81].

La ST conoce 48 proyectos productivos colectivos de excombatientes en proceso de reincorporación que cuentan con apoyo de la cooperación internacional, entre los que se destacan: (i) los proyectos de microemprendimiento XB (*Extra-Budget* "presupuesto extra") para el fortalecimiento de seis proyectos productivos y 41 iniciativas productivas; (ii) apoyo a ECOMUN y el piloto de desarrollo territorial con enfoque de innovación social y piscicultura del común; (iii) proyecto de Reincorporación Integral en Entornos Productivos I que benefician a 1.546

[81] Ley 1429 de 2010 "Formalización y Generación de Empleo." Artículo 10: "descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para los empleadores que contraten personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad. Los descuentos y beneficios señalados en el artículo 9o de la presente ley aplicarán, para los nuevos empleos ocupados para poblaciones en situaciones de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad, siempre que estén debidamente certificados por la autoridad competente."

excombatientes en nueve departamentos; y (iv) Entornos de paz y reconciliación II que benefician a 2.700 personas en 11 departamentos. El resto de los 44 proyectos están destinados al desarrollo económico de los excombatientes, y a la puesta en marcha de estrategias de reincorporación comunitaria (Ver anexo 1). Existen otras 216 iniciativas productivas para los excombatientes, apoyadas por la cooperación internacional con asistencia técnica, entrega de insumos para el trabajo y de recursos financieros (CPEC, 2020).

La ST también conoce los esfuerzos que ha realizado el sector privado de incluir a los excombatientes en las cadenas de valor de las empresas, y el respaldo a las iniciativas productivas en diferentes zonas del país, como sucedió con Proantioquia con el desarrollo de proyectos productivos de los excombatientes en Dabeiba (Antioquia) y de *Lohas beans* con capacitaciones a excombatientes y la firma de un acuerdo de exportación de café orgánico en el departamento de Tolima (ARN,2020).

La emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento declaradas por la pandemia han afectado la mitad de los proyectos productivos colectivos e individuales de los excombatientes, de acuerdo con la encuesta realizada por la Mesa Técnica de Proyectos Productivos del CNR (NN.UU, 2020, pág. 7). Estas afectaciones se relacionan principalmente con la comercialización de los productos ante las restricciones en la circulación y la asistencia técnica, por falta de conectividad en algunas zonas rurales. Los proyectos más afectados son aquellos que prestan algún tipo de servicio, y las pequeñas iniciativas dirigidas por mujeres en entornos urbanos. Para hacer frente a las dificultades planteadas, el CNR creó una Mesa Técnica de Comercialización con la finalidad de buscar alianzas comerciales y activar las iniciativas productivas (NN.UU, 2020, pág. 7). Además, el Gobierno Nacional adoptó medidas de apoyo a los excombatientes y sus familias durante la emergencia, que incluyen los apoyos económicos excepcionales hasta agosto destinados a: (i) 3.193 excombatientes que no reciben beneficios al encontrarse vinculados a proyectos productivos colectivos e individuales o estén trabajando; (ii) 2.778 personas en proceso de reincorporación; y (iii) 11.492 excombatientes, que reciben asignación mensual del 90% del SMMLV (PND 2018-2022, art. 284) (El Tiempo, 2020).

Salud y educación para los y las excombatientes

En materia de salud (A.F. 3.2.2.7), la Mesa Técnica de Salud del CNR ha adoptado medidas de prevención y mitigación del Covid-19 para los excombatientes y sus familias dentro y fuera de los AETCR (NN.UU, 2020, pág. 6). De acuerdo con el Gobierno Nacional, desde la declaratoria de la emergencia nacional, fueron adoptadas “medidas de prevención y protección en los 24 AETCR; con protocolos de higiene, provisión de elementos de desinfección, acompañamiento por parte de facilitadores en territorio y, de manera virtual, valoración médica y coordinación con las autoridades de salud de cada región y municipio” (El Tiempo, 2020). El Programa “Salud para la Paz” continúa operando en los AETCR con personal capacitado para “prevención y orientación del manejo del Covid-19” (El Espectador, 2020), y “6.490

kits personales de protección, 26 kits colectivos de aseo y desinfección, y termómetros infrarrojos" (El Tiempo, 2020). De acuerdo con la ARN, 18 AETCR cuentan con atención médica, auxiliar de enfermería, medicamentos y jornadas extramurales, los cinco restantes cuentan con un auxiliar de enfermería y una ambulancia permanente (El Espectador, 2019).

De acuerdo con el esquema de salud aprobado por el CNR, continúan en operación dos modalidades de atención en los AETCR, incluyendo la disponibilidad de ambulancias: el primer modelo es implementado en once AETCR[82], y consiste en la visita dos veces al mes de un médico, incluyendo el suministro de medicamentos, además de la presencia permanente de un auxiliar de enfermería y la realización de tres jornadas extramurales al año (ahora suspendidas debido a la pandemia). El segundo modelo es implementado en trece AETCR[83], y consiste en siete jornadas extramurales al año, con al menos dos con presencia de especialistas, y la presencia de una enfermera un día al mes. Así mismo, la disponibilidad de ambulancias para el 2020 en modalidad permanente para ocho AETCR[84], y en modalidad al llamado en 16 AETCR[85] (CPEC, 2020).

La oferta educativa (básica primaria y secundaria) en los AETCR y zonas aledañas continúa bajo el Convenio "Arando la Educación", que en 2019 benefició a 3.762 personas, y para 2020 son 1.372 excombatientes y miembros de la comunidad beneficiarios (NN.UU, 2020, pág. 6). En lo que respecta a la formación para el trabajo, el SENA y la Cruz Roja Noruega y Colombiana han homologado y validado saberes empíricos (A.F. 3.2.2.7.) en el sector salud, permitiendo la inclusión de más de 240 excombatientes en la promoción y atención de la salud rural en diferentes zonas del país (El Tiempo, 2020). Respecto a la educación superior, si bien no hay una ruta de acceso conjunta, las partes en el CNR gestionaron el otorgamiento de becas para los y las excombatientes en instituciones educativas públicas y privadas en las principales ciudades del país. De acuerdo a los registros de la ARN, 33 excombatientes cursaron semestre en la universidad y 146 recibieron educación técnica, para un total de 396 excombatientes graduados como profesionales y 1.863 de estudios técnicos en 2019 (El Tiempo, 2019).

[82]San José del Guaviare (Colinas), San José del Guaviare (Charras), Arauquita, Remedios, Tibú, Buenos Aires, Vistahermosa, La Macarena, Puerto Asís, Ituango, San Vicente del Caguá (CPEC, 2020).
[83] Mesetas, Planadas, Dabeiba, Icononzo, Patía, Tumaco, Caldono, Anorí, Montañita, Miranda, La Paz, Riosucio y Fonseca (CPEC, 2020).
[84] La Macarena, Vistahermosa, Buenos Aires, Tibú, Remedios, Arauquita, San José del Guaviare (Colinas y Charras) (CPEC, 2020).
[85]Mesetas, Caldono, Miranda, Patía, La Paz, Anorí, Dabeiba, Ituango, Puerto Asís, Tumaco, Icononzo, Planadas, Riosucio, La Montañita, San Vicente del Caguán, Fonseca (CPEC, 2020).

2.1.3. Conclusión

El estado de implementación de este tema es: iniciado, con avances en la finalización de la fase de reincorporación temprana y el inicio del proceso de reincorporación de largo plazo, que incluye la construcción conjunta de la "Ruta de Reincorporación Económica y Social". Este tema se ha implementado en correspondencia total a lo acordado en el A.F.

Desde la firma del A.F., el proceso de reincorporación social y económico para los excombatientes de las FARC-EP cuenta con unas bases colectivas, comunitarias y participativas (FIP, 2020) a partir de la identificación de sus necesidades básicas, incluyendo el desarrollo, ejecución y sostenimiento de proyectos productivos individuales y colectivos. El impulso de formas asociativas de trabajo, las economías solidarias, los proyectos productivos (algunos autogestionados, otros con acompañamiento técnico y económico del CNR y otros con apoyo de la cooperación internacional), mantienen el trabajo para 12.135 excombatientes en los 24 AETCR, en las 93 NAR y en colectivos en grandes y medianas ciudades del país.

El apoyo del Gobierno Nacional y FARC al proceso de reincorporación "sin límite de tiempo" (ST, Junio 2019) demuestra la voluntad política de las partes de cumplir con lo pactado en el A.F., lo que viene acompañado de la adopción de instrumentos de política pública y de las medidas necesarias para los y las excombatientes en proceso de reincorporación en el marco del Plan de Acción y Seguimiento del Conpes 3931 de 2018, la política "Paz con Legalidad" y la "Ruta de Reincorporación Económica y Social", una vez termine de ser construida. La creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación, que fue aplicado a 11.698 excombatientes en proceso de reincorporación (CPEC, 2020), y que contiene la actualización del censo realizado en 2017 a los excombatientes, es uno de los instrumentos para que la ARN brinde una respuesta coordinada que implique a las instituciones responsables en todos los niveles de atención.

El mantenimiento de la asignación básica mensual correspondiente al 90% del SMMLV para los 11.492 excombatientes en proceso de reincorporación hasta el mes de agosto del 2020, fortalece el sostenimiento de la reincorporación económica en el corto, mediano y largo plazo. Además, mitiga los efectos de la pandemia del Covid-19 en la implementación y desarrollo de los proyectos productivos colectivos e individuales.

El trabajo conjunto de las entidades nacionales y territoriales, que con el apoyo de la cooperación internacional[86] hacen parte de la fase de reincorporación social y económica para el largo plazo, es fundamental para aunar los esfuerzos técnicos y presupuestales para los siguientes cinco años de la implementación del A.F. La

[86] La comunidad internacional continúa acompañando al proceso de reincorporación con la entrega de la Unión Europea de 12,5 millones de euros para la implementación de la Política de Reincorporación social y económica a través de la puesta en marcha de proyectos productivos que impulsan el liderazgo de mujeres, y el desarrollo de programas de salud para los excombatientes en condición de discapacidad (El Tiempo, 2020).

aceleración en el ritmo de aprobación y ejecución de las diferentes facetas del proceso de reincorporación temprana es uno de los avances conseguidos por las partes del A.F., a pesar de que persisten obstáculos en la implementación ligados a la vinculación de excombatientes a proyectos productivos colectivos e individuales y la sostenibilidad económica del proceso de reincorporación.

2.2. Tema 2: ¿En qué estado se encuentran las garantías de seguridad para los excombatientes?

El Acuerdo sobre garantías de seguridad (3.4) establecido en el A.F. contempla una serie de medidas encaminadas a brindar protección y seguridad a todos los habitantes del territorio nacional[87]. Estas medidas se erigen "sobre la base del fortalecimiento de la institucionalidad" (Biblioteca del Acuerdo de Paz, Tomo VI, pág. 53) como una garantía de seguridad que contemple el acceso a la misma y su funcionamiento efectivo. En este marco, las medidas en el A.F. están encaminadas a: (i) fortalecer la política e investigación criminal frente a las organizaciones criminales denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; (ii) establecer garantías para el partido FARC, así como a los excombatientes en reincorporación a la vida civil; y (iii) la protección de comunidades y organizaciones en los territorios.

Dentro del primer conjunto de medidas relacionadas con el fortalecimiento de la política e investigación criminal, se estableció la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (A.F. 3.4.3) y de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales (A.F. 3.4.4). En el siguiente conjunto de medidas, contenidas en el numeral 3.4.7 del A.F. dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–, están aquellas que buscan garantizar la protección de los integrantes del Partido FARC, los excombatientes en proceso de reincorporación y sus familias. Para este componente, se creó: (i) la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección –UNP– (A.F. 3.4.7.4.1); (ii) la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.2); (iii) el Cuerpo de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.3); (iv) el Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización (A.F. 3.4.7.4.4); y (v) las medidas de autoprotección (3.4.7.4.5). El último conjunto de medidas, tendientes en garantizar la protección individual y colectiva de comunidades, están definidas en el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (A.F. 3.4.8) y la Reforma al Sistema de Alertas Tempranas –SAT– (A.F. 3.4.9).

Las medidas establecidas en el marco de este Acuerdo son fundamentales para construir confianza entre las partes, fortalecer la administración de justicia en el nivel territorial, especialmente en las regiones más afectadas por el conflicto, establecer un marco de fortalecimiento, coordinación, corresponsabilidad institucional, y asegurar el

[87] "Defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, [así como] las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz" (A.F 3.4).

monopolio de la fuerza y de las armas por parte del Estado (Biblioteca del Acuerdo de Paz, Tomo VI, pág. 53).

2.2.1. Eventos prioritarios

- La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía reportó el homicidio de 204 excombatientes de las FARC desde la firma del A.F. hasta el 26 de junio de 2020. Por su parte, el Partido FARC reportó 222 asesinatos de excombatientes, al 29 de julio de 2020.
- El 20 de junio de 2019 el Gobierno Nacional anunció un plan con medidas para reforzar las garantías de seguridad de los excombatientes de las FARC.
- En el marco de las elecciones regionales en 2019, algunos candidatos del Partido FARC denunciaron falta de garantías políticas y de seguridad en sus campañas. El Gobierno implementó 15 medidas de seguridad y protección para el Partido FARC.
- El 15 de julio de 2020, el AETCR Santa Lucía en Ituango, Antioquia, fue trasladado al municipio de Mutatá del mismo departamento, por el deterioro en las condiciones de seguridad para los excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación. Dos AETCR y cinco NAR también presentan condiciones de seguridad críticas para los excombatientes.
- La Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de la Fiscalía avanza en la investigación de asesinatos de excombatientes y sus familiares: desde la firma del A.F se han dictado 29 condenas y 20 casos se encuentran en etapa de juicio.
- El Cuerpo de Seguridad y Protección de la Subdirección Especializada de Investigación de la UNP alcanzó los 1.200 escoltas establecidos en el Decreto 301 del 23 de febrero de 2017.
- La Sección de Ausencia de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz impuso medidas cautelares colectivas a los excombatientes de las FARC, solicitando al Gobierno adoptar medidas para garantizar su seguridad e integridad personal.
- El Gobierno Nacional expidió una ruta de sometimiento individual a la justicia para Grupos Armados Organizados –GAO– mediante el Decreto 965 del 7 julio de 2020.

2.2.2. Análisis

Desde la dejación de armas y el inicio del proceso de reincorporación en las ZVTN, ahora en los AETCR y en las NAR, asegurar la protección de los excombatientes que se mantienen en el proceso, continúa siendo uno de los principales retos en la implementación de las garantías de seguridad del A.F. Después de 3 años de iniciado el proceso de implementación, este desafío se profundiza. Pese a que se han creado, implementado y fortalecido medidas de protección y seguridad, la violencia política contra los excombatientes de las FARC persiste y se ha intensificado: con corte al 26 de junio, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, a través de cifras

entregadas por la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, registró el asesinato de 204 excombatientes; por su parte, el partido FARC registró 222 homicidios al 29 de julio de 2020 (Partido FARC, 29 de julio de 2020).

El deterioro de la situación de seguridad también ha afectado a mujeres excombatientes, familiares y excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas. Desde la firma del A.F. y hasta el 31 de julio de 2020, 4 mujeres excombatientes (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de junio de 2020, pág. 9) y 42 familiares han sido asesinados, incluidos menores de edad. Según el Centro de Pensamiento y Diálogo Político –CEPDIPO–, está creciendo el número de menores afectados por este tipo de violencia (Reunión de la ST con el enlace de garantías de seguridad, 15 de julio de 2020), situación que preocupa a la ST, pues los niños, niñas y adolescentes de familias de excombatientes, además de ser población civil y no formar parte de las hostilidades con otros grupos armados, cuentan con una protección especial en el Artículo 44 de la Constitución Política, además de lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Respecto a los excombatientes de origen étnico, el CNR FARC resalta la necesidad de visibilizar y hacer seguimiento a las afectaciones en materia de seguridad sobre este tipo de excombatientes en los AETCR y NAR con presencia de población étnica en proceso de reincorporación. Esto, en razón a que actualmente no existe un registro que contabilice los asesinatos diferenciados de esta población (Reunión de la ST voceras de los enfoques transversales del CNR FARC, 21 de julio de 2020). En julio de 2020, la ST conoció que indígenas excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación en zona rural de Chaparral, Tolima, han recibido amenazas por parte de grupos armados con presencia en el municipio (Radio Nacional, 30 de julio de 2020).

Ante la persistencia y agravamiento de la situación de inseguridad, en junio de 2019 el Presidente Duque anunció la implementación de 23 medidas para reforzar la protección de los excombatientes en proceso de reincorporación (ver anexo 2). Este marco incluye medidas destinadas a fortalecer la prevención, protección, seguridad y judicialización de los casos registrados. En su informe de gestión con corte a mayo de 2020, la CPEC reporta que 16 de estas acciones “se dan por cumplidas y/o en constante operación”, mientras que las siete medidas restantes “continúan en ejecución” (pág. 194).

Sobre la efectividad de estas medidas, la Misión de Verificación reconoce los avances en su implementación, especialmente en la creación de la Mesa de Coordinación Interinstitucional de Seguridad y Protección liderada por la CPEC, sin embargo, destaca la importancia de que FARC pueda formar parte del seguimiento a las mismas (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de marzo de 2020, pág. 10). Desde el CEPDIPO, aunque se reconocen las acciones positivas, existe preocupación porque estas medidas no incluyen ni transversalizan el enfoque territorial, no están articuladas con la institucionalidad creada en el marco del numeral 3.4 del A.F. y su

objetivo es responder a situaciones críticas puntuales, mas no dar soluciones a problemas históricos y estructurales de violencia, por lo cual, su impacto es limitado (Reunión de la ST con el enlace de garantías de seguridad del CEPDIPO, 15 de julio de 2020).

Garantías de seguridad para el Partido FARC en las elecciones regionales

En el marco de las primeras elecciones regionales en las que participó este Partido desde la firma del A.F., la ST registró denuncias por parte de candidatos excombatientes inscritos por el Partido FARC y por otros partidos, por falencias en las garantías de seguridad y protección para su participación en este proceso electoral. Desde Norte de Santander, (específicamente en Catatumbo) y Tolima, se denunciaron algunos casos de hechos de violencia política electoral. Además, en Chocó y Nariño candidatos del Partido FARC renunciaron a sus postulaciones por asuntos de seguridad (Semana, 28 de septiembre de 2019).

Previo a las elecciones, en agosto de 2019 el Gobierno anunció la implementación de 15 medidas de seguridad y protección complementarias para los candidatos del Partido FARC. Estas medidas estuvieron enfocadas en prevenir la estigmatización hacia la participación política de este Partido, brindar acompañamiento permanente de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, –UNIPEP–, a los candidatos y coordinadores de seguridad del Partido, reforzar los esquemas de protección y asegurar la participación de los excombatientes ubicados en los AETCR en las votaciones, entre otras. El balance que presenta el Gobierno de estas acciones es positivo, según el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “la protección que se les dio a todos los candidatos FARC en las pasadas elecciones locales fue exitosa. Ninguno de ellos fue afectado en su vida, ni fue secuestrado. Aún más, se dieron garantías para que todos los reincorporados pudieran votar” (CPEC, 31 de julio de 2020).

Afectación regional de las garantías de seguridad

Para comprender las dificultades en la garantía de la protección y la seguridad de las 12.773 personas excombatientes en proceso de reincorporación (ARN, junio de 2020), es necesario tener en cuenta dos elementos de análisis y su impacto en la implementación del Acuerdo sobre garantías de seguridad establecido en el A.F: (i) la nueva geografía de la reincorporación y (ii) la situación de seguridad regional, así como los factores de riesgo territoriales en donde se encuentran los AETCR y las NAR.

Las garantías de seguridad están ligadas al proceso de reincorporación, las dificultades en uno de los procesos tienen implicaciones en la dinámica del otro. Actualmente, el proceso de reincorporación se adelanta en los AETCR y en las NAR: aunque el A.F. no contempló la figura jurídica de ninguno de estos espacios, los AETCR funcionan sobre la base de la estructura desarrollada en las ZVTN (A.F.

3.1.4.1), mientras que las NAR se formaron a partir de los nuevos asentamientos que establecieron los excombatientes fuera de los AETCR.

La conformación de estas NAR -rurales y urbanas- supuso un nuevo desafío institucional y colectivo, tanto para el proceso de reincorporación como para la garantía de todas las medidas de protección y seguridad para quienes se ubican en estas áreas, en razón a que no existe un marco jurídico que establezca el despliegue de servicios a estas áreas. En materia de seguridad, la dispersión del proceso de reincorporación representa un reto aún mayor, pues para las NAR tampoco está reglamentado el funcionamiento, despliegue y protección de la Fuerza Pública en estas zonas (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 1 de octubre de 2019, pág. 9). La definición de un despliegue territorial claro de la Fuerza Pública, como lo son los anillos de seguridad en los AETCR, podría ser uno de los múltiples factores que puedan explicar por qué solo dos de los asesinatos de excombatientes se han registrado dentro de estos AETCR (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de marzo de 2020, pág. 9). Sobre esta garantía del despliegue territorial en los AETCR, en septiembre de 2019, el Gobierno expidió el Decreto 1629 que le da a la ARN la competencia de "administrar los inmuebles que requiera la Fuerza Pública para prestar seguridad donde se ubicaron los ETCR, o donde el Gobierno estime pertinente ubicarlos" (Decreto 1629 de 2019), garantizando la protección a los excombatientes que permanecen en estos espacios. Sin embargo, este Decreto no aclara la prestación de seguridad en las NAR.

Geográficamente, la situación de seguridad para los excombatientes es crítica en algunas regiones en donde adelantan sus procesos de reincorporación. Antioquia, Meta, y Cauca son los departamentos en donde se ha concentrado la violencia política contra excombatientes y sus núcleos familiares desde la firma del A.F. (Reunión de la ST con el enlace de garantías de seguridad del CEPDIPO, 15 de julio de 2020) (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de marzo de 2020).

Esta situación ya ha afectado algunos procesos de reincorporación en zonas rurales de los departamentos mencionados. Después de 6 meses en concertaciones y análisis de los hechos, el 15 de julio el AETCR Santa Lucía en Ituango, Antioquia, fue trasladado al municipio de Mutatá del mismo departamento, a petición de excombatientes por razones de seguridad. De acuerdo con información de la Misión y de FARC, este municipio registra el mayor número de ataques contra excombatientes con once asesinatos, un hijo de excombatientes asesinado, dos intentos de asesinato y una desaparición (Informe de la Misión de Verificación, 26 de marzo 2020, pág. 10) (Pastor Alape, tweet, 14 de julio de 2020). Pese al traslado de aproximadamente 93 personas entre excombatientes y miembros de la comunidad que habitaban este espacio, otras 50 personas (entre excombatientes y familiares) permanecerán en Ituango, fuera del AETCR, adelantando sus procesos de reincorporación (Pastor Alape, tweet, 14 de julio de 2020). Por lo cual, la ST reitera la importancia de que se garanticen las medidas de protección y seguridad para quienes se trasladan a Mutatá y para aquellos que permanecen en Ituango.

Las condiciones en que se generó el traslado de este AETCR desataron una controversia entre el Gobierno y la FARC. Aunque la reubicación de este espacio era conocida desde mayo de 2019, cuando el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación anunció el traslado de once de los 24 ETCR por razones legales y de seguridad, el deterioro de las condiciones de seguridad en Ituango generó que los excombatientes residentes de este espacio solicitaran una "reubicación urgente en enero de 2020" (Pastor Alape, tweet, 14 de julio de 2020). Desde el Partido FARC y como lo ha señalado Pastor Alape, delegado del Partido ante el CNR, esta reubicación es considerada como un "desplazamiento forzado así el Gobierno nos esté acompañando (...) un desplazamiento obligado ante la incapacidad de garantizar la vida y la permanencia de los ciudadanos en el territorio" (Semana en vivo, 15 de julio de 2020). El CEPDIPO señala que las afectaciones contra las garantías de seguridad no deben reducirse a la investigación y el análisis de asesinatos en hechos de violencia política contra los excombatientes, sino que también es necesario documentar el "desplazamiento forzado que está afectando la reincorporación" (Reunión de la ST con el enlace de garantías de seguridad del CEPDIPO, 15 de julio de 2020).

Además de estos hechos en Ituango, la ST conoció otras solicitudes de traslado de espacios relacionadas con el deterioro en las condiciones de seguridad para los procesos de reincorporación. En estos espacios se han registrado hechos de violencia política y desplazamientos de excombatientes y sus familiares: ETCR La Elvira en Buenos Aires, Cauca; ETCR Monterredondo en Miranda, Cauca; NAR de El Diamante en Uribe, Meta; NAR en Algeciras, Huila y NAR en Urrao, Frontino y La Blanquita, en Antioquia. Según el CEPDIPO en Monterredondo y en Algeciras, se han registrado casos de presión y amenazas por parte de grupos armados hacia las Juntas de Acción Comunal para que estas influyan en la salida de excombatientes de estos espacios (Reunión de la ST con el enlace de garantías de seguridad del CEPDIPO, 15 de julio de 2020).

Justamente, el Cauca es uno de los departamentos que enfrenta una situación de seguridad crítica para los excombatientes: desde la firma del A.F. hasta el 15 de julio de 2020 concentra el 16,8% del asesinato de los excombatientes (37 de los 219 casos) (CNR FARC, 2020). La ubicación de este departamento entre las Cordilleras Central y Occidental, lo han consolidado como un corredor estratégico para las actividades criminales. Pese a la firma del A.F., el Cauca se mantiene como un departamento altamente afectado por la violencia del conflicto debido a la confluencia y las disputas entre los múltiples grupos armados y grupos de crimen organizado que hacen presencia en el territorio. En materia de reincorporación, por lo menos 1.300 excombatientes se reincorporan en este departamento y el 30% están ubicados en cuatro ETCR (Blu Radio, 02 de septiembre de 2019): tres en el norte -Monterredondo en Miranda, Los Monos en Caldono y El Ceral-La Elvira en Buenos Aires- y uno en el sur -El Estrecho en Patía-. La solicitud de traslado de los AETCR Monterredondo y La Elvira, así como la situación de violencia política en este departamento y

especialmente en el norte andino del Cauca, mantienen en alto nivel el riesgo de seguridad para los excombatientes en proceso de reincorporación.

Adicionalmente a los riesgos territoriales ya identificados, la situación de aislamiento preventivo generada por las medidas decretadas para prevenir la propagación del Covid-19, ha tenido efectos en las condiciones de seguridad en los territorios y en la garantía de seguridad y protección para los excombatientes. En su último informe, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas advierte que en varias regiones "grupos armados ilegales y organizaciones criminales han aprovechado la pandemia para reforzar su presencia en los territorios" y en algunos casos "han impuesto medidas de control social" (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de junio de 2020, pág. 8).

La Defensoría del Pueblo, por medio de la Alerta Temprana No. 018 de 2020 de Inminencia y de carácter nacional "advierte sobre el impacto que está teniendo, en diferentes lugares del territorio nacional, el accionar de los actores armados ilegales, en el contexto de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia Covid-19" (Alerta Temprana No. 018 de 2020, pág. 2). En esta Alerta, los excombatientes de las FARC en proceso de reincorporación son reconocidos como parte de los grupos poblacionales con mayor exposición a este riesgo. Según la Defensoría,

> "Durante el período de implementación de las medidas de prevención de la propagación del Covid-19, el repertorio de violencia de los actores armados ilegales se ha concentrado en la emisión de amenazas contra la población civil, particularmente en contextos donde su control es hegemónico o bien hay coexistencia. En departamentos como Cauca, Nariño, Bolívar, Valle del Cauca, Guaviare, entre otros, han hecho públicos sus mensajes, principalmente, mediante la circulación de comunicados y panfletos entre los cuales es común el respaldo al aislamiento con imposición de regulaciones y normas de conducta, así como amenazas de homicidio, agresión, desplazamiento forzado y restricciones a la movilidad, bajo el argumento de prevenir la propagación del contagio (Alerta Temprana No. 018 de 2020, pág. 12).

Desde esa Alerta, la Defensoría ha emitido 10 Alertas Tempranas más, de las cuales cuatro están relacionadas con los efectos territoriales del Covid-19 en las condiciones de seguridad en Belén de los Andaquíes, Caquetá; Papunaua, Vaupés; Mesetas y Uribe, Meta y Buenos Aires, Cauca. En estos últimos dos departamentos, la Defensoría hace énfasis en el riesgo que tienen los excombatientes en los AETCR y las NAR, por afectaciones a sus derechos humanos: derecho a la vida, a la seguridad, a la integridad personal, a la salud, a la identidad, a la bancarización y a la alimentación (Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana No. 26 de 2020, págs. 50 y 51). Tanto en Buenos Aires, Cauca (Alerta Temprana No. 019 de 2020) como en Mesetas y Uribe, Meta (Alerta Temprana No. 26 de 2020), las afectaciones a los excombatientes se han materializado en amenazas, estigmatización, desplazamientos y homicidios, afectando el proceso de reincorporación.

Institucionalidad y medidas creadas por el A.F. en el marco del Acuerdo sobre garantías de seguridad

El numeral 3.4 del A.F. establece una serie de medidas en materia de investigación, seguridad y protección que son fundamentales para superar el conflicto armado en el país y promover desde los territorios la construcción de paz.

El fortalecimiento de la política y la investigación criminal es uno de los objetivos fundamentales de este "Acuerdo sobre garantías de seguridad", pues el desmantelamiento de las estructuras criminales, uno de los principales factores desestabilizadores de la implementación del A.F., es una condición necesaria para la provisión de seguridad a los excombatientes y las comunidades más afectadas por el conflicto. En esta materia, la ST resalta los avances institucionales en el período de análisis de este informe, pero también reconoce la persistencia de dificultades para su efectivo funcionamiento.

En el período de análisis del informe, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– (A.F. 3.4.3) cuyo mandato es diseñar una política pública criminal para el desmantelamiento de organizaciones criminales, fue convocada por el Presidente Duque en agosto de 2019 y enero de 2020. En el primer semestre de 2020 se celebraron sesiones técnicas de la Comisión en donde ya se ha avanzado en establecer una hoja de ruta para elaborar la política (Informe de la Misión de Naciones Unidas, 26 de marzo de 2020, pág. 12) y en la discusión del borrador del reglamento de la Comisión, que fue entregado por Miguel Ceballos, Alto Comisionado para la Paz y secretario de la Comisión (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de junio de 2020, pág. 12). Por su parte, la Subcomisión de Garantías de Seguridad de la CNGS "ha sesionado 27 veces incluyendo las sesiones territoriales. En 2019, la subcomisión [realizó] cuatro sesiones territoriales en Popayán, Montelíbano, Cúcuta y Quibdó y ha desarrollado tres comisiones de género y una comisión étnica" (Procuraduría General de la Nación citada en CEPDIPO, pág. 56, mayo 2020).

Paralelo a este proceso, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 965 del 7 julio de 2020 el cual define una ruta para el sometimiento individual a la justicia de GAO, así como beneficios socioeconómicos y jurídicos para quienes se acojan a esta ruta. Según Presidencia, este Decreto "complementa" el Decreto 601 del 28 de abril de 2020, que otorga facultades al Alto Comisionado para la Paz "para verificar la voluntad real de paz, así como la voluntad de sometimiento a la justicia de GAO", y "contribuye al cumplimiento del Acuerdo Final, en el cual se crea la CNGS" (Presidencia de la República, 8 de julio de 2020). Ante la expedición de este Decreto, representantes de la sociedad civil de la CNGS enviaron una carta y un concepto al Presidente Duque, en donde resaltan que este Decreto no fue presentado, revisado ni discutido en el marco de la CNGS, y que además, no corresponde a una política de desmantelamiento de organizaciones criminales, por el contrario, es un "proceso de sometimiento o desmovilización individual" al que le falta desarrollar múltiples elementos para ser considerada una política criminal. En 2019 fue presentada una propuesta para la política que aún no ha sido discutida en la Comisión (El Espectador, 8 de junio de 2020).

La Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales (A.F. 3.4.4) tiene el objetivo de investigar, perseguir y acusar a las organizaciones criminales responsables de violencia. Como resultado de los avances en la investigación de asesinatos de excombatientes, desde su creación "se han dictado 29 condenas, 20 casos se encuentran en etapa de juicio, (...) se han detenido a 10 sospechosos de ser autores intelectuales y a 44 sospechosos de ser autores materiales vinculados a organizaciones criminales. Siguen pendientes órdenes de captura contra 38 presuntos autores intelectuales y 72 presuntos autores materiales" (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de junio de 2020, pág. 10). Si bien este porcentaje de resolución es mayor al de los casos de homicidio en Colombia, aún hay preguntas sobre la identidad de los determinadores de muchos de estos crímenes y sobre el avance reciente de estos casos en medio del agravamiento de la violencia para excombatientes. Según la Contraloría (2020), la acción oportuna de esta Unidad se ha obstaculizado por factores como "el difícil acceso geográfico al lugar de los hechos, la falta de articulación institucional en torno a la coordinación para la inmediatez en la entrega de información y el incremento de fenómenos criminales" (pág. 178).

El segundo conjunto de medidas contenidas en el SISEP (3.4.7) y el Programa de protección integral (3.4.7.4) están relacionadas con las garantías para los integrantes del Partido FARC, los excombatientes en reincorporación y sus núcleos familiares.

La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP (3.4.7.4.1), cuya función es proteger a esta población, durante el segundo semestre de 2019 registró la recepción de 208 solicitudes de protección, de las cuales 198 cumplieron con los requisitos para ser asignadas e iniciar la ruta de protección. Cauca (22 solicitudes), Antioquia (18 solicitudes) y Cundinamarca, Huila y Nariño (cada uno con 15 solicitudes), fueron los departamentos con el registro de mayores solicitudes de protección (UNP, 2020, págs. 112-113).

Al 30 de junio de 2020, esta Subdirección contaba con 260 esquemas de protección: 220 individuales, 26 en los AETCR, trece colectivos y uno en la Sede. En total, 275 hombres y 98 mujeres están protegidos por esquemas de protección (CPEC, junio 2020, pág. 222). Pese a los avances en las contrataciones, según el informe de la UNP persisten dificultades para implementar los esquemas debido a que "no se cuenta con agentes escoltas disponibles para ser asignados a nuevos esquemas" y sumado a ello, "los que se encuentran implementados, no han sido de manera completa, debido al faltante de escoltas" (UNP, 2020, págs. 112-113). Desde la firma del A.F. 17 excombatientes fueron asesinados mientras esperaban las medidas de protección (Misión de Verificación de Naciones Unidas, 26 de junio de 2020, pág. 10).

Respecto a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la Subdirección (3.4.7.4.2), desde su instalación y hasta el 30 de junio de 2020, ha sesionado 22 veces y sus subcomisiones 68 veces (CPEC, junio 2020, pág. 228). Actualmente en esta Mesa se está discutiendo una hoja de ruta interinstitucional de evacuación de emergencia para

excombatientes de las FARC (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de junio 2020, pág. 10).

A diciembre de 2019, el Cuerpo de Seguridad y Protección de la Subdirección (3.4.7.4.3) contaba con 1.193 agentes escolta (86% hombres y 14% mujeres) en los esquemas de seguridad y protección de exintegrantes de las FARC. Estos esquemas están conformados en un 64% por excombatientes, 30% por no excombatientes y el 4,8% restante, por personal de confianza (UNP, 2020, págs. 107-108). En su informe de marzo, la Misión de Verificación de Naciones Unidas reportó que el Cuerpo de Seguridad alcanzó la cifra de 1.200 escoltas establecida en el Decreto 301 de 2017 que modifica la planta del personal de la UNP. Sin embargo, estos agentes no serían suficientes para cubrir los esquemas de protección recién aprobados y los que están incompletos (Misión de Verificación de las Naciones Unidas, 26 de junio de 2020, pág. 10).

En materia de no estigmatización, en cumplimiento del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la no estigmatización (3.4.7.4.4), desde la ARN se han impulsado proyectos a nivel territorial para fortalecer la convivencia y reducir la estigmatización hacia los excombatientes en proceso de reincorporación. Con el apoyo de la Misión de Verificación, el componente FARC del CNR y la Subdirección Especializada de la UNP, entre agosto y septiembre de 2019 se desarrollaron 21 talleres de prevención en diferentes departamentos en el marco del proyecto ‘Construyendo paz, territorio y vida’ con enfoque en la participación política (ARN, 13 de agosto de 2019) (El Tiempo, 27 de agosto de 2019).

Sobre las medidas de autoprotección (3.4.7.4.5), durante 2019, la UNP realizó 25 cursos de autoprotección como medida de prevención y protección que fueron tomados por 44 personas (UNP, 2019).

JEP ordena al Gobierno adoptar medidas cautelares de protección a excombatientes

Ante la petición realizada a la JEP por excombatientes de las FARC para proteger su vida e integridad personal por la situación de inseguridad y la vulneración de sus derechos, el 30 de julio de 2020, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP “ordenó” al Alto Comisionado para la Paz, al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y a la UNP adoptar medidas que garanticen la seguridad de los excombatientes que adelantan el proceso de reincorporación, entre las que se encuentran:

Cuadro 2. Acciones ordenadas por la JEP al Gobierno

Responsable	Orden	Compromiso del A.F. que desarrolla la orden de la JEP
Alto Comisionado para la Paz	"Realizar gestiones necesarias para la efectiva puesta en funcionamiento del Programa de Protección Integral para los integrantes del nuevo movimiento político Farc, según lo establece el Decreto 895 de 2017, por lo que debe convocar a la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)" (JEP, 2020).	3.4.7.2 referente a la Instancia de Alto Nivel del SISEP que debe desarrollar e implementar: • Protección especializada, con base en la evaluación del nivel del riesgo, para los que fueron elegidos popularmente, los que se declaren en oposición política y líderes de partidos y movimientos políticos. • Sistema de planeación, monitoreo y evaluación. • Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política. De acuerdo con la Misión de Verificación (27 de octubre de 2019), desde su instalación en febrero de 2018 esta Instancia solo ha sido convocada una vez, en julio de 2019.
	"Término para remitir los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política Pública y Criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales de que trata el artículo 1 del Decreto 154 de 2017" (ibid).	3.4.3 sobre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que tiene designada, dentro de sus múltiples funciones, formular y evaluar el Plan de Acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones criminales.
Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	"Convocar a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para definir las medidas de protección que correspondan frente a solicitudes con análisis de riesgo, así como identificar y gestionar con celeridad lo necesario para la formulación e implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección" (ibid).	3.4.7.4.2 respecto a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección cuyas funciones son desarrollar la estructura de la Subdirección y formular e implementar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección.
Unidad Nacional de Protección	"Impulsar de manera coordinada con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección la adopción e implementación del Plan estratégico de seguridad y protección, así como la implementación inmediata de las medidas de protección pendientes y	

	realizar estudios de riesgo para los comparecientes que lo solicitan" (ibid).	

Fuente: Elaboración propia con base en comunicado de la JEP

Tras el comunicado, el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación señaló que "nos están obligando a hacer lo que ya estábamos haciendo. Nos ordenan hacer el 15% de lo que ya estamos haciendo", pues estas medidas "van en el mismo sentido de las muchas más medidas que ha coordinado el gobierno nacional para proteger a quienes dieron el paso a la legalidad, y garantizar su plena incorporación a la vida civil" (CPEC, 31 de julio de 2020).

2.2.3. Conclusión

El estado de implementación de este tema es: iniciado, con avances y con retrasos en la implementación de medidas establecidas en el marco del Acuerdo sobre garantías de seguridad. Este tema está en correspondencia parcial con lo establecido por el A.F. Aunque la mayoría de los indicadores del PMI miden la creación y puesta en marcha de la institucionalidad, en donde la ST resalta los avances, los retrasos se sustentan en el limitado impacto de las medidas que tienen como propósito mejorar las condiciones de seguridad en los territorios.

En esta etapa de la implementación, la ST resalta que ya se han sentado las bases para el funcionamiento de las diferentes instancias y medidas que componen este Acuerdo. También, la ST reconoce los esfuerzos del Gobierno, la UNP, la ARN, la Fiscalía y las instancias creadas en el marco de este punto del A.F. para avanzar en sus mandatos y en la provisión de las garantías de seguridad. Sin embargo, a pesar de los avances normativos, así como de la arquitectura y fortalecimiento institucional, el impacto de estas medidas ha sido insuficiente para garantizar la protección de miembros del Partido FARC, los excombatientes en proceso de reincorporación y las familias que acompañan estos procesos.

El limitado impacto de estas medidas está relacionado con múltiples factores: la desarticulación entre las estrategias que están siendo implementadas por el Gobierno y las instancias creadas por el A.F., la falta de recursos para el efectivo funcionamiento de la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección y la limitada efectividad de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Sumado a estas dificultades, la persistencia del conflicto armado con una gran diferenciación territorial, la nueva geografía de la reincorporación con los retos que impone a las instituciones y programas y la situación de aislamiento preventivo por el Covid-19, son otros elementos que han repercutido en la efectiva implementación de algunas de las medidas establecidas en el 3.4 del A.F.

Todo lo anterior lleva a la ST a reiterar la importancia de continuar fortaleciendo y articulando las medidas de seguridad y de protección del A.F. con aquellas que son implementadas por el Gobierno como parte de sus políticas, para propender hacia

una implementación integral y completa de este Acuerdo sobre garantías de seguridad.

La persistencia de la violencia política contra esta población afecta directamente la implementación del A.F., pues la garantía de la protección resulta una condición fundamental para el éxito del proceso de reincorporación.

3. Oportunidades de mejoramiento

En reincorporación social y económica:

- La ST hace un llamado al Gobierno Nacional para formalizar y reconocer jurídicamente las figuras de los AETCR y de las NAR con el fin de establecer las obligaciones institucionales frente a los excombatientes de manera que pueda avanzarse y dar certeza al proceso de reincorporación en el mediano y largo plazo, incluyendo su rol en la nueva "Ruta de Reincorporación económica y social".
- La ST destaca la importancia de la operatividad del Sistema Nacional de Reincorporación establecido en el Conpes 3931 de 2018, con la finalidad de generar espacios de articulación institucional, para aunar esfuerzos presupuestales para la puesta en marcha de la segunda fase de reincorporación en el largo plazo, que incluye la construcción de la "Ruta de Reincorporación económica y social".
- El acceso a tierras es fundamental para impulsar la reincorporación, por lo cual la ST insiste en la necesidad de que se dé prioridad a las tareas relacionadas, dado que esta es una de las oportunidades de mejoramiento con mayor potencial de impacto para la sostenibilidad y seguridad del proceso de reincorporación tanto desde una perspectiva económica y social, como de garantías de seguridad.
- La ST hace un llamado al sector privado y empresarial para crear y gestionar una estrategia integral que permita la vinculación laboral de los excombatientes en las cadenas de valor de las empresas, incluyendo la voluntad de brindar alternativas laborales, eliminar los obstáculos y dificultades a su participación laboral, y luchar contra la estigmatización.
- La expansión y sostenibilidad económica de los proyectos productivos colectivos e individuales en los próximos años dependerá de las alianzas de los excombatientes con actores públicos y privados, lo que implica la creación de una ruta estratégica que contenga las acciones necesarias para la contribución de estos en el proceso de reincorporación económica de los excombatientes.

En garantías de seguridad:

- La ST resalta los esfuerzos del Gobierno por fortalecer las estrategias y los mecanismos de provisión de garantías de seguridad para los excombatientes. No obstante, se une al llamado de la Misión de Verificación de las NN.UU para

que FARC sea parte del seguimiento a estas medidas, pues el trabajo articulado entre las partes resulta indispensable para la implementación integral de medidas de protección.

- La ST reitera la importancia de que el Gobierno Nacional defina y reglamente el despliegue y accionar de la fuerza pública en las NAR. La garantía de la seguridad y la protección de todos los excombatientes que adelantan la reincorporación en estos espacios, es fundamental para reducir la incertidumbre y eliminar los incentivos de deserción al proceso.
- La implementación integral, transversal y territorial del Acuerdo sobre garantías de seguridad es clave para responder a las necesidades específicas de los excombatientes considerando las particularidades territoriales de las zonas más afectadas por el conflicto armado.
- La ST hace un llamado para que se intensifique el funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y se den avances en la construcción de la política pública para combatir y desmantelar a las organizaciones criminales como lo establece el A.F.
- La ST exhorta a la Fiscalía para que por medio de la Unidad Especial de Investigación continúe avanzando en la investigación en los crímenes contra excombatientes, permita mayor acceso a información detallada del curso de los casos y para que oriente esfuerzos de investigación hacia la captura y enjuiciamiento de los determinadores de los hechos violentos contra los excombatientes, sus familias y las comunidades de las que hacen parte. Además, la ST considera necesario que esta Unidad de Investigación fortalezca su articulación y coordinación con las secciones territoriales de la Fiscalía y las autoridades locales de las zonas en donde se concentra este tipo de violencia.
- Las medidas cautelares establecidas por la JEP son un precedente en materia de seguridad y protección para los excombatientes en proceso de reincorporación, pues obliga a las entidades del Gobierno Nacional a poner en marcha los mecanismos creados por el A.F. (3.4.).

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (Junio de 2020). "La reincorporación en cifras". En línea, disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20Junio%202020.pdf

Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC. (2018). Tomo VI: La discusión del Punto 3: Fin del conflicto y la discusión del Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación. Bogotá: Presidencia de la República y Oficina del Alto Comisionado para la Paz. En línea, disponible en:http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-6-proceso-paz-farc-fin-conflicto-implementacion-verificacion-refrendacion.pdf

CEPDIPO. (Mayo de 2020). Cuadernos de la implementación no.9: Sin garantizar la vida y con paramilitarismo no hay paz. En línea, disponible en: https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-09-sin-garantizar-la-vida-y-con-paramilitarismo-no-hay-paz/

CERAC. (1o de noviembre de 2019). "Semanario 40, 2019: elecciones regionales de 2019." En línea, disponible en: https://www.productos.cerac.org.co/semanario-40-2019-elecciones-regionales-de-2019/

Congreso de la República. (agosto de 2020). "Informe 04: ¿En qué va la paz a dos años del Gobierno de Duque?". En línea, disponible en: https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación -CPEC-. (2020). Informe de gestión 22 meses: agosto 7, 2018 – junio 30, 2020. En línea, disponible en: http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/

Contraloría General de la República. (Julio de 2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. En línea, disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3

CNR FARC (Julio 2020). Documento de trabajo sobre la situación de garantías de seguridad.

Defensoría del Pueblo. (30 de abril de 2020). Alerta Temprana No. 018 de 2020 de Inminencia. En línea, disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/05/AT-N%C2%B0-018-2020-NACIONAL.pdf

Defensoría del Pueblo. (08 de mayo de 2020). Alerta Temprana No. 019 de 2020. En línea, disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/05/AT-N%C2%B0-019-20-CAU-Buenos-Aires.pdf

Defensoría del Pueblo. (19 de junio de 2020). Alerta Temprana No. 026 de 2020. En línea, disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/AT-N%C2%B0-026-2020-MET-Mesetas-y-Uribe.pdf

Fundación Corona, ANDI, USAID, ACDI/VOCA. (2020). “Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2018-2019.” En línea, disponible en: http://www.andi.com.co/Uploads/INEI.pdf

Fundación Ideas para la Paz. (Julio de 2019). “La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC. Retos y riesgos a futuro.” Documento disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_Reincorporacion.pdf

Jurisdicción Especial para la Paz. (30 de julio de 2020). “Comunicado 103: JEP ordena al Gobierno adoptar acciones para garantizar la vida y seguridad de los comparecientes de las extintas FARC-EP firmantes del Acuerdo de Paz. En línea, disponible en: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-al-Gobierno-adoptar-acciones-para-garantizar-la-vida-y-seguridad-de-los-comparecientes-de-las-extintas-Farc-EP.aspx

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2019) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de marzo 2019 - 26 de junio 2019). Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n1918524.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2019) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de junio 2019 - 26 de septiembre 2019). Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n1928700.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2019) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de septiembre 2019 - 26 de diciembre 2019). Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1942150.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2020) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de diciembre 2019 - 26 de marzo 2020). Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2007155_0.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2020) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de marzo 2020 - 26 de junio 2020). Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. (Junio de 2019). “Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)”. Documento disponible en: https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/06/Sexto-informe-trimestral-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. (Septiembre de 2019). “No es una derrota del proceso: la fase de construcción de paz continuará” [Documento de trabajo]. En línea, disponible en: https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/09/No-es-una-derrota-del-proceso-la-fase-de-construccion-de-paz-continuara.pdf

UNP. (2020). Informe de gestión del segundo semestre de 2019.

Actos legislativos, leyes, decretos y proyectos legislativos

Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019 "por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)". En línea, disponible en: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201629%20DEL%2009%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202019.pdf

Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010 “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”. En línea, disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html#10

Prensa - Redes

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (23 de marzo de 2019). “Empresa Lohas Beans firma negociación con excombatientes para exportar café orgánico.” En línea, disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Empresa-Lohas-Beans-firma-negociaci%C3%B3n-con-excombatientes--para-exportar-caf%C3%A9-org%C3%A1nico-.aspx

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (13 de agosto de 2019). “En marcha talleres para prevenir estigmatización de exintegrantes de las FARC-EP y aportar a la reconciliación”. En línea, disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/En-marcha-talleres-para-prevenir-estigmatizacion-de-exintegrantes-de-las-Farc-Ep-y-aportar-a-la-reconciliacion.aspx

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (11 de octubre de 2019). “Con la firma de un Pacto entre empresarios y entidades del Gobierno nacional, excombatientes accederán a empleos de proyectos viales.” En línea, disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Con-la-firma-de-un-Pacto-entre-empresarios-y-entidades-del-Gobierno-nacional-excombatientes-acceder%C3%A1n-a-empleos.aspx

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (16 de junio de 2020). “Más de 500 proyectos productivos de excombatientes avanzan con el apoyo de iNNpulsa Colombia, FCP y ARN”. En línea, disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Mas-de-500-proyectos-productivos-de-excombatientes-avanzan-con-el-apoyo-de-iNNpulsa-Colombia-FCP-y-ARN.aspx

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2 de julio de 2020). “Con la aprobación de tres nuevos proyectos productivos colectivos en reincorporación, 127 excombatientes de las FARC-EP se verán beneficiados” [Tweet]. En línea, disponible en: https://twitter.com/ARNColombia/status/1278837177288462336

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2 de julio de 2020). “Con la aprobación de tres nuevos proyectos productivos colectivos en reincorporación, 127 excombatientes de las FARC-EP se verán beneficiados” [Tweet]. En línea, disponible en: https://twitter.com/ARNColombia/status/1278837177288462336

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (8 de julio de 2020). “Avanza el traslado de excombatientes a Mutatá, Antioquia, desde Ituango.” En línea, disponible en:

http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Avanza-traslado-de-excombatientes-a-Mutata-Antioquia-desde-Ituango.aspx

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (13 de julio de 2020). "Gobierno garantizó transporte, alimentos y seguridad para su traslado desde Ituango hasta Mutatá". En línea, disponible en:http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Gobierno-garantizo-transporte-alimentos-y-seguridad-para-Su-traslado-desde-Ituango-hasta-Mutata.aspx

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (6 de agosto de 2020).*El Gobierno Nacional adquiere los predios del Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación de la vereda La Fila en Icononzo, #Tolima, 22 hectáreas para vivienda de excombatientes por la suma de 491 millones de pesos* Tweet]. Twitter: https://twitter.com/ARNColombia/status/1291376602211852288

Agencia para la Reincorporación y la Normalización. [@ARNColombia]. (9 de agosto de 2020). *Finaliza la brigada de salud al interior del antiguo ETCR Caño Indio, Tibú, #NortedeSantander, se realizaron cuatro pruebas de Covid-19 y se espera recibir los resultados en los próximos días* [Tweet]. Twitter: https://twitter.com/ARNColombia/status/1292569708449931267

Alape. P. [@AlapePastorFARC]. (14 de julio de 2020). *Esta reubicación urgente fue solicitada desde enero del 2020 por el colectivo en reincorporación ante la ausencia de garantías de seguridad* [Tweet]. Twitter. https://twitter.com/AlapePastorFARC/status/1283017584846274562

Alape. P. [@AlapePastorFARC]. (14 de julio de 2020). *Hacemos un llamado para que se asegure la protección de alrededor de 50 firmantes de la paz y familiares que mantienen su arraigo en Ituango* [Tweet]. Twitter. https://twitter.com/AlapePastorFARC/status/1283031591044952066

Blu Radio. (2 de septiembre de 2019). "Gobierno hace seguimiento especial a seguridad de exguerrilleros en ETCR del Cauca". En línea, disponible en: https://www.bluradio.com/nacion/gobierno-hace-seguimiento-especial-seguridad-de-exguerrilleros-en-etcr-del-cauca-pcfo-225422-ie431

Blu Radio. (22 de enero de 2020). "¿Para dónde va? Tanja Nijmeijer renunció al partido Farc por "no sentirse sintonizada"." En línea, disponible en: https://www.bluradio.com/nacion/para-donde-va-tanja-nijmeijer-renuncio-al-partido-farc-por-no-sentirse-sintonizada-239138-ie435/para-donde-va-tanja-nijmeijer-renuncio-al-partido-farc-por-no-sentirse-sintonizada-239138-ie435

Congreso de la República. (12 de mayo de 2020). "Bancada Partido FARC radica paquete de proyectos sobre medidas dictadas por Gobierno en el marco de la crisis por Covid-19." En línea, disponible en: https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1148-bancada-partido-farc-radica-paquete-de-proyectos-sobre-medidas-dictadas-por-gobierno-en-el-marco-de-la-crisis-por-covid-19

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación -CPEC-. (31 de julio de 2020). "Consejero Archila sobre medidas cautelares de la JEP para protección de excombatientes". En línea, disponible en: http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1475/consejero-archila-sobre-medidas-cautelares-de-la-jep-para-proteccion-de-excombatientes/

CNR FARC. [@CNRFARC]. (6 de agosto de 2020). *El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) pone en marcha estrategia de prevención de la estigmatización* [Tweet]. Twitter: https://twitter.com/CNRFARC/status/1291369801517092865

El Espectador. (11 de febrero de 2019). "Los excombatientes de las Farc que resisten en Colinas, Guaviare." En línea, disponible en: https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/los-excombatientes-de-las-farc-que-resisten-en-colinas-guaviare-articulo-857632/

El Espectador. (25 de marzo de 2020). "Personal médico en espacios de reincorporación recibiría capacitación para contener Covid-19". En línea, disponible en: https://www.elespectador.com/coronavirus/personal-medico-en-espacios-de-reincorporacion-recibiria-capacitacion-para-contener-covid-19-articulo-910980/

El Espectador. (19 de julio de 2019). "95 % de los excombatientes tiene cobertura en salud: Agencia para la Reincorporación". En línea, disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/politica/95-de-los-excombatientes-tiene-cobertura-en-salud-agencia-para-la-reincorporacion/

El Espectador. (23 de julio de 2019). ""Benkos Biohó" asumió la curul de "Iván Márquez" en el Senado." En línea disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/politica/benkos-bioho-asumio-la-curul-de-ivan-marquez-en-el-senado/

El Espectador. (18 de mayo de 2020). "La enredada entrega de tierras a excombatientes de las Farc". Documento disponible en: https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/la-enredada-entrega-de-tierras-excombatientes-de-las-farc-articulo-919958/

El Espectador. (8 de junio de 2020). "En el decreto para el sometimiento de grupos armados las víctimas no existen". En línea, disponible en: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/sometimiento-de-grupos-armados-organizados-y-las-victimas/

El Espectador. (16 de junio de 2020). "La realidad de las nuevas áreas de reincorporación de excombatientes de las Farc". En línea, disponible en: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-realidad-de-las-nuevas-areas-de-reincorporacion-de-excombatientes-de-las-farc/

El Tiempo. (27 de agosto de 2019). "Gobierno lanzará campaña para que no se estigmatice a la Farc". En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/campana-del-partido-farc-lanzan-campana-para-acabar-estigmatizacion-404672

El Tiempo. (13 de septiembre de 2019). "Hay cerca de 400 proyectos productivos cosechados por ex-Farc." En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/exguerrilleros-de-las-farc-los-proyectos-productivos-de-los-desmovilizados-412282

El Tiempo. (4 de octubre de 2019). "Así ha sido el trabajo legislativo del partido Farc, según la academia.". En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/congreso/balance-del-partido-farc-en-el-congreso-de-la-republica-419740

El Tiempo. (27 de octubre de 2019). “El debut de la Farc en la arena electoral regional”. En línea, recuperado de: https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/como-le-fue-al-partido-farc-en-las-elecciones-regionales-de-2019-427788

El Tiempo. (05 de diciembre de 2019). “La educación, otra apuesta de quienes le dijeron adiós a las armas”. En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/desmovilizados-se-estan-graduando-como-bachilleres-y-profesionales-440710

El Tiempo. (15 de octubre de 2019). “División en Farc: Andrés París se aparta de 'Timo' y de Márquez.” En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/andres-paris-se-aparta-de-timochenko-y-la-dirigencia-del-partido-farc-423332

El Tiempo. (3 de diciembre de 2019). “Partido Farc pierde una curul en la Cámara por culpa de 'Santrich'.” En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/congreso/curul-de-jesus-santrich-en-el-congreso-partido-farc-pierde-una-curul-440042

El Tiempo. (13 de julio de 2020). “Excombatientes, desplazados por amenazas de grupos armados en Meta”. En línea, disponible en:https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/excombatientes-desplazados-por-amenazas-de-grupos-armados-en-meta-517498

El Tiempo. (8 de junio de 2020). “¿Cómo va la reincorporación de excombatientes en medio de la pandemia?”. En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/coronavirus-colombia-como-covid-19-ha-afectado-reincorporacion-de-ex-farc-andres-stapper-responde-504584

El Tiempo. (10 de junio de 2020). “Farc alerta por difíciles condiciones sanitarias de excombatientes”. En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/coronavirus-hoy-farc-alerta-por-dificiles-condiciones-sanitarias-de-excombatientes-505336

El Tiempo. (4 de julio de 2020). “Unión Europea dona 12,5 millones de euros para la paz”. En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/donacion-de-la-union-europea-para-el-proceso-de-paz-514012

El Tiempo. (21 de julio de 2020). “La médica de las Farc que hoy vela por la salud del proceso de paz”. En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/la-medica-que-hizo-11-anos-de-rural-en-las-farc-520668

La FM. (9 de noviembre de 2019). “Empresarios antioqueños donan terrenos para apoyar proyectos de excombatientes.”. En línea, disponible en: https://www.lafm.com.co/colombia/empresarios-antioquenos-donan-terrenos-para-apoyar-proyectos-de-excombatientes

Presidencia de la República. (27 de junio de 2019). “Presidente Duque anuncia 23 medidas para la protección de los excombatientes que están en proceso de reincorporación”. En línea, disponible en: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190627-Presidente-Duque-anuncia-23-medidas-para-la-proteccion-de-los-excombatientes-que-estan-en-proceso-de-reincorporacion.aspx

Presidencia de la República. (8 de julio de 2020). “Gobierno Nacional expide decreto que define nueva ruta de sometimiento individual a la justicia de integrantes de Grupos Armados Organizados”. En línea, disponible en:

https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-decreto-nueva-ruta-de-sometimiento-individual-a-la-justicia-de-integrantes-de-Grupos-Armados-Organizados-200708.aspx#:~:text=El%20Gobierno%20Nacional%20expidi%C3%B3%20el,decisi%C3%B3n%20de%20dejar%20las%20armas.

Reincorporación FARC. [@CNRFARC]. (25 de junio de 2020). *Sin tierras, no hay reincorporación posible* [Tweet]. Twitter: https://twitter.com/CNRFARC/status/1276141280159059968

RCN Radio. (7 de enero de 2020). "Por amenazas, excombatientes de las Farc han salido de Buenos Aires (Cauca)". En línea, disponible en: https://www.rcnradio.com/colombia/sur/por-amenazas-excombatientes-de-las-farc-han-salido-de-buenos-aires-cauca

RCN Radio. (17 de febrero de 2020). "Empresarios aún se resisten a dar empleo a excombatientes". Documento en línea, disponible en:https://www.rcnradio.com/economia/empresarios-aun-se-resisten-dar-empleo-excombatientes

Restrepo O. [@Omar_FARC]. (29 de julio de 2020). *El atentando al camarada José Ignacio Sánchez, en el que fueron asesinados Unaldo y Yoiman, es un atentado a la verdad. Hay personas poderosas que no quieren que el país comprenda, de manera más amplia, el conflicto colombiano. ¿A qué le temen?* [Tweet]. Twitter: https://twitter.com/Omar_FARC/status/1288657982415425537/photo/1

Semana. (28 de septiembre de 2019). "El difícil camino de la Farc en la política". Documento disponible en: https://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-2019-las-dificultades-del-partido-farc-en-la-politica-y-su-estrategia-electoral/633834

Semana. (26 de enero de 2020). "La Farc se fragmenta". Documento disponible en: https://www.semana.com/nacion/articulo/division-interna-en-el-partido-farc-por-que-es-grave-para-colombia/649474

Verdad Abierta. (31 de octubre de 2019). "La Farc gravita entre mínimos logros electorales y acoso de los violentos.". Documento disponible en: https://verdadabierta.com/la-farc-gravita-minimos-logros-electorales-acoso-los-violentos/

Verdad Abierta. (21 de mayo de 2020). "La angustia de excombatientes de las Farc: entre confinamientos y amenazas.". En línea, disponible en: https://verdadabierta.com/la-angustia-de-excombatientes-de-las-farc-entre-confinamientos-y-amenazas/

Reuniones - Entrevistas

Reunión de la ST con el enlace de garantías de seguridad del CEPDIPO. (15 de julio de 2020).

Reunión de la ST voceras de los enfoques transversales del CNR FARC. (21 de julio de 2020).

Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC. (30 de julio de 2020).

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 4 DEL ACUERDO FINAL "SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS"

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

Los primeros 30 meses de la implementación del A.F. estuvieron centrados en el alistamiento, el desarrollo normativo y en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas que permitieran el desarrollo de alternativas de sustitución de cultivos. Estos, con el fin de buscar la transformación estructural de los territorios y generar condiciones de bienestar para las comunidades en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

Por lo tanto, el énfasis de la implementación de este punto está ahora en su integración con la Reforma Rural Integral y en su articulación con los demás componentes de la política "Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas ilícitas 2018-2022" que fue presentada por el Gobierno Nacional a finales de 2018.

Teniendo en cuenta que la sustitución de cultivos no puede estar desconectada de las políticas de lucha contra las drogas, de seguridad y de desarrollo rural, al momento de este informe resulta pertinente preguntarse: ¿ha logrado el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– articularse con las políticas de seguridad y lucha contra las drogas y con las políticas de desarrollo rural en aras de lograr la integralidad de la implementación del Punto 4 del A.F.? ¿Han contribuido estas medidas a la transformación estructural de los territorios?

Desde junio de 2019, los avances en la implementación se han concentrado principalmente en el desarrollo de la política Ruta Futuro y en la realización de los ajustes institucionales que el PNIS requiere para su oportuna implementación. A pesar de los esfuerzos gubernamentales, la implementación sigue rezagada y se han identificado problemas de desarticulación con los demás elementos de la política de lucha contra las drogas y de desarrollo rural, así como serios problemas de secuencia en su implementación que han generado desconfianza en las comunidades. Al igual que, un impacto limitado en la transformación de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito.

Frente a los temas de Consumo y Salud Pública y Solución al Fenómenos de Producción y Comercialización de Narcóticos, los avances que se registran no se han dado en el marco de la implementación del A.F. aunque guardan alguna coherencia

con él. Los principales avances reportados se concentran en acciones aisladas en el área temática del A.F., en la formulación y diseño de política pero no en la ejecución de acciones programáticas como las acordadas, lo que, por tanto, no ha potenciado la transformación que busca la implementación del A.F.

El tema de Acción Integral contra las Minas Antipersonal ha avanzado a un ritmo constante desde el inicio de la implementación del A.F. Sin embargo, el uso de estos artefactos por parte de grupos armados y la dificultad de acceso a varias zonas contaminadas, dificultan la labor de desminado, por lo que el riesgo humanitario por estos elementos persiste y se concentra en zonas determinadas.

1. Contexto general

Para analizar los avances, dificultades, retrasos y oportunidades en los últimos 14 meses es importante considerar al menos cinco elementos de contexto.

En primer lugar, los resultados del monitoreo de cultivos de uso ilícito presentado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–, señalan que, en 2019, los cultivos de coca se redujeron un 9% al pasar de 169.000 hectáreas en 2018 a 154.000, lo que "confirma el quiebre de la tendencia al incremento iniciada en 2014" (UNODC-SIMCI, 2020). Las reducciones se presentaron en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Nariño, Bolívar y Putumayo. Por el contrario, los cultivos aumentaron en Norte de Santander y Valle del Cauca. Pese a la reducción de los cultivos, el potencial de producción de clorhidrato de cocaína aumentó un 1,5% con respecto al 2018, lo que significa que el potencial de producción llegó a un pico en el país por lo que es probable que los enclaves productivos estén fortaleciéndose, lo que puede implicar "una industria en consolidación" (CESED, 2020).

En segundo lugar, las movilizaciones campesinas por las labores de erradicación persisten e incluso han aumentado, así como las tensiones y enfrentamientos entre campesinos cultivadores y la fuerza pública. El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad Nacional y la Universidad del Rosario, registró 95 incidentes entre campesinos y fuerza pública entre 2016 y 2020 en el marco de labores de erradicación forzada, 51 de esos casos ocurrieron en lo corrido del 2020. Norte de Santander, Putumayo, Nariño y Antioquia concentran el 76% de los incidentes. En el 19% de los casos se presentó al menos un herido y en el 6% al menos una persona muerta (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2020). 69 de los 95 incidentes registrados se presentaron en municipios que hacen parte del PNIS.

Los datos del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, evidencian que los incidentes han aumentado en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19. Si bien, la erradicación forzada no ha aumentado en esta coyuntura, Garzón (2020) muestra que la erradicación sí ha llegado a nuevos municipios y se ha intensificado en zonas donde había sido difícil avanzar por cuestiones de seguridad. Según datos del Ministerio de Defensa (2020), entre enero

y mayo de 2020 se erradicaron 26.466 ha, lo que representa una disminución del 15% con respecto al mismo periodo de 2019 cuando se erradicaron 31.260 ha. Vale aclarar que la meta de erradicación para 2020 sí aumentó con respecto a la de 2019 al pasar de 80.000 hectáreas a 130.000. El 1o de febrero de 2020 inició la primera fase de erradicación que se concentró en Tumaco (Nariño), Caucasia (Antioquia), Putumayo (RCN Radio, 2020), Caquetá, Sur de Córdoba y Catatumbo. El primero de mayo de 2020 inició la segunda fase (Forero, 2020).

Además de la tensión y el riesgo de seguridad que los enfrentamientos generan para las comunidades y los miembros de la fuerza pública, se suma el riesgo de contagio que han denunciado varios campesinos, que han solicitado suspender la erradicación durante el tiempo de la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19. Según los campesinos, la llegada de miembros del Ejército y de la Policía es un factor de riesgo, pues no tienen un "plan de contingencia ni protocolo de aislamiento" (Foro el Espectador, 2020). Del mismo modo, las movilizaciones, protestas y asentamientos campesinos son un factor de riesgo para ellos y para los integrantes de la fuerza pública.

En tercer lugar, está el interés del Gobierno por reactivar la fumigación aérea con glifosato que, de acuerdo con este, sirve para contener el aumento de cultivos y garantizar la seguridad de los erradicadores, estrategia que es poco probable que se reactive en el corto plazo. Esto, en la medida que debe cumplir con los estándares establecidos por la Corte Constitucional, lo cual es una oportunidad para priorizar y avanzar en los programas de sustitución que hacen parte del A.F. En julio de 2019, por medio del Auto 387, la Corte Constitucional mantuvo las condiciones que estableció en 2017 para la aspersión de cultivos de uso ilícito con Glifosato y estableció que el programa de aspersión debe estar acorde con el A.F.[88]

En cuarto lugar, es importante considerar el deterioro en las condiciones de seguridad en los 56 municipios que forman parte del PNIS. En términos de grupos armados organizados, existe violencia atribuible desde la firma del A.F. al Ejército de Liberación Nacional –ELN–, los Grupos Pos Desmovilización Paramilitar –GPDP–, los Grupos Pos FARC y otros grupos armados no identificados en 55 de esos 56 municipios (la única excepción es Puerto Inírida en Guainía, donde no hubo registro de violencia durante este periodo). Estos municipios muestran un agravamiento de la inseguridad: mientras que antes de la firma del A.F. en estos municipios solo se daba el 16% de

[88] Además, vale agregar que, en diciembre de 2019, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- inició el trámite para modificar el Plan de Manejo Ambiental que permitiría reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato -PECIG- (Dejusticia, 2020) y el Gobierno presentó el proyecto de decreto para reglamentar la actividad. Sin embargo, el proceso se suspendió después de que un juzgado en Pasto, Nariño, ordenara suspender provisionalmente una audiencia virtual que se llevaría a cabo en Policarpa, al admitir el estudio de una tutela en la que se solicitaba "la protección de [los] derechos a la participación, la consulta previa y el debido proceso" (Dejusticia, 2020). El Tribunal Administrativo de Nariño ratificó la decisión del juzgado de Pasto y falló en segunda instancia a favor de los campesinos y ordenó que el "procedimiento debe seguir suspendido hasta tanto se brinden garantías reales y efectivas de participación para las comunidades en donde se mantienen los cultivos de coca" (RCN Radio, 2020).

eventos violentos atribuibles a esos grupos, en 2017 se registró el 19,81% sobre el total nacional; en 2018 el 25,06%; en 2019 el 26,75%; y en el primer semestre de 2020 el 72,07% (CERAC, Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia, 2020).

Los niveles crecientes de violencia y de enfrentamientos armados entre esos grupos en los municipios PNIS, dan cuenta de las disputas violentas por el control de los cultivos de uso ilícito y de lugares para el procesamiento de droga, en un contexto cada vez más difícil para el cumplimiento de lo dispuesto en el A.F. en materia de lucha contra las drogas ilícitas. El número de muertes en eventos violentos asociados a estos grupos y el aumento reciente de la violencia contra defensores de derechos humanos, activistas políticos y líderes comunitarios evidencian la concentración de la violencia (CERAC, Base de Datos de Violencia Política en Colombia, 2020).

De estos municipios, en Tumaco (Nariño), Arauquita (Arauca), Tibú y Sardinata (Norte de Santander), Tarazá e Ituango (Antioquia) se da la mayor concentración de la violencia, coincidiendo con los municipios en los que hay más grupos armados organizados y disputas entre ellos.

Este contexto violento afecta cada vez más las condiciones y garantías de seguridad para las comunidades y quienes participan en el PNIS. Según datos de Indepaz (2020) entre noviembre de 2016 y julio de 2020 han sido asesinadas 95 “personas defensoras de Derechos Humanos que estaban incluidos, impulsaban el PNIS o en el marco del abuso de autoridad en operaciones de erradicaciones forzadas de cultivos de uso ilícito” (pág. 16). Los departamentos más afectados por estos hechos son Antioquia, Cauca, Nariño y Córdoba.

Según datos de la Policía Nacional (2020), mientras que entre 2010 y 2017 los homicidios en los municipios PNIS representaban entre el 6,4% y el 8,5% del total nacional, en 2018 representaron el 11,34% (1.234 de 11.377 casos) y en 2019 el 10,35% (1.178 de 11.380 casos), aun cuando en el primer semestre de 2020 se registra una mejora, con una caída del 4,42% con respecto al mismo periodo de 2019 al pasar de 565 a 540. Desde el 2016, los municipios PNIS que más homicidios registran son: Tumaco e Ipiales en Nariño; Tibú, Norte de Santander; Tarazá, Cáceres e Ituango en Antioquia; El Tambo, Cauca; Puerto Asís, Putumayo; Montelíbano, Córdoba; San Vicente del Caguán, Caquetá. Las amenazas también afectan severamente a estos municipios: Los municipios PNIS que registran más casos de amenazas desde el 2016 son: Tumaco e Ipiales, Nariño; Mocoa y Puerto Asís, Putumayo; San José del Guaviare, Guaviare; Tierralta y Montelíbano, Córdoba; San Vicente del Caguán, Caquetá; Tibú, Norte de Santander y El Tambo, Cauca.

Las condiciones de seguridad son críticas para los erradicadores de cultivos de uso ilícito en zonas donde hay presencia de actores armados y minas antipersonal. Pese a que después de la firma del A.F. las víctimas por estos artefactos disminuyeron, persiste el riesgo de seguridad. Según datos de Descontamina Colombia (2020), entre 2018 y el primer semestre de 2020 se han registrado 198 víctimas que se concentran en 26 de los 56 municipios (46%) PNIS.

Finalmente, el quinto elemento a tener en cuenta es la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19, que ha ralentizado la implementación del PNIS y del Plan de Atención Inmediata –PAI– familiar, por cuenta de "las dificultades para que lleguen los insumos a los municipios y la ausencia de funcionarios en terreno" (Lopera, 2020). Aunque el Gobierno anunció en marzo que mantendría el cronograma de los pagos correspondientes a la asistencia alimentaria inmediata, estos se han demorado. Es probable que ante el deterioro de las condiciones para la implementación del PNIS y de la situación económica de la mayoría de familias, aumente el riesgo de reversión en la sustitución y la resiembra de cultivos. Además, es importante considerar los efectos que el Covid-19 ha tenido sobre la cadena de producción de narcóticos por cuenta de las restricciones a la movilidad, el cierre de fronteras y la paralización del transporte.

2. Análisis por Tema

2.1. Tema 1: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

El A.F. (4.1) busca atender poblaciones y territorios afectados por cultivos de uso ilícito por medio de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS– y Programas Integrales de Desarrollo Alternativo –PISDA–, con una perspectiva comunitaria y participativa, que permita la transformación productiva y el desarrollo rural de los territorios afectados. Actualmente, el PNIS y otras estrategias de sustitución (como Formalizar para Sustituir) se articulan en la política "Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas ilícitas 2018-2022", que plantea soluciones integrales a este problema.

2.1.1. Eventos prioritarios

- El Gobierno identificó 728 iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– que se marcaron con la etiqueta PISDA en los 48 municipios que hacen parte del PNIS y tienen coincidencia geográfica con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. Esto es necesario para garantizar el cumplimiento integral del punto 4 del A.F. que en lo que respecta a los PISDA no registraba avances. Sin embargo, hay preocupaciones relacionadas con la ausencia de un proceso participativo específico y con la focalización en los núcleos veredales priorizados por el PNIS.
- El Gobierno nacional propuso una nueva estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito denominada "Hecho a la Medida", para aquellos campesinos que no hacen parte del PNIS.

2.1.2. Análisis

Institucionalidad del PNIS

Para garantizar la articulación en la implementación del A.F., en particular con la Hoja de Ruta Única que señala la Política Paz con Legalidad, la Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", determinó que la Agencia de Renovación del Territorio –ART– cambiaría su adscripción del Sector Agricultura y Desarrollo Rural al sector de la Presidencia de la República. El Decreto 2107 de 2019 cambió la estructura de la ART y creó la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, responsable de la continuación de la implementación del PNIS a partir de la vigencia 2020. Como ya lo señaló la Procuraduría General de la Nación (2019) "la transición a la ART es un acierto en la búsqueda de su articulación con la Reforma Rural Integral" (pág.205).

Además, el Gobierno avanzó en la estandarización de formatos para los "proyectos productivos, compra de predio, proyecto no agropecuario, Parques Nacionales Naturales, Ley 2da (tipo a, b y c) y étnicos" y se encuentra en proceso de adopción del documento "lineamientos metodológicos para la atención de las familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS" (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020, pág. 14). La estandarización de procesos y definición de lineamientos era fundamental para garantizar una buena implementación del PNIS.

¿En qué va la sustitución con relación a la erradicación forzada?

De acuerdo con información del Observatorio de Drogas de Colombia (2020), los 56 municipios que integran el PNIS, concentran a 2019, 94,900.67 hectáreas de cultivos de coca. Esta cifra representa una reducción del 13,38% con respecto al 2018 (109.569). Únicamente en nueve municipios se registró un aumento en el número de hectáreas: Jambaló, Cauca -municipio en el que por primera vez se registra presencia de cultivos de coca desde 1999-; Ipiales, Nariño; Sardinata y Tibú en Norte de Santander; Mocoa, Puerto Leguízamo, San Miguel y Valle del Guamuez en Putumayo y Dagua, Valle del Cauca (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020).

UNODC (2020) reportó que al 31 de marzo de 2020 se habían erradicado 41.513 hectáreas de cultivos de uso ilícito en el marco del PNIS, 36.139 ha por parte de las familias cultivadoras y 5.374 con asistencia de la fuerza pública. Esto corresponde a un 69,07% del total caracterizado por UNODC en la línea de base (60.101 ha). Además, UNODC registra un cumplimiento del 96% por parte de los cultivadores, pues de las 36.139 ha erradicadas por las familias, la UNODC únicamente identificó la permanencia de cultivos de uso ilícito en 1.509 ha. El porcentaje de resiembra identificado por UNODC es del 0,2%. Entre julio de 2019 y el 31 de marzo de 2020 (fecha del último reporte) hubo un aumento de 3.882 en el número de ha erradicadas voluntariamente del total de las 41.513 erradicadas.

De acuerdo con Garzón (2020), la contribución del PNIS en la disminución de cultivos es cada vez menor, pues pasó de 26.000 hectáreas en 2018 a un poco más de 6.000 en el 2019, a pesar de que las familias que hacen parte del programa "aún tienen algo

más de 20.000 hectáreas de coca" (ibid). Las 6.748 ha erradicadas voluntariamente en 2019 se concentran en un 72% en Caquetá, Córdoba, Antioquia y Nariño (UNODC-SIMCI, 2020).

Con relación a la erradicación forzada, que aumenta en 2019 a 94.606 ha desde 59.978 ha en 2018 (Ministerio de Defensa, 2020), la contribución de la sustitución en la reducción de cultivos parece tener menor participación. Sus resultados son, sin embargo, más duraderos, como lo demuestra el bajo nivel de resiembra frente al de la erradicación forzada que alcanza entre el 50% y el 67% según el Alto Comisionado para la Paz (Presidencia de la República, 2019). Como lo confirma el informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos de coca de UNODC (2020), en el territorio intervenido durante 2019, los cultivos disminuyeron 22%, pero no es posible afirmar qué tipo de intervención tuvo mayor efecto en la reducción (erradicación voluntaria o forzada).

Por su parte, CEPDIPO (2020) ha hecho énfasis en que el hecho de que persistan cultivos en los municipios priorizados por el PNIS "advierte límites en la implementación del enfoque territorial (...), pues no se ha garantizado el alcance nacional del programa ni tampoco se han logrado abarcar los territorios priorizados de manera integral" (pág.3). La ampliación del programa en términos de inclusión de nuevas familias es condición necesaria para que la contribución de la sustitución en la reducción de cultivos aumente.

Entre 2018 y 2019 hubo un aumento del 43,83% en el número de ha erradicadas en los municipios que integran el PNIS (al pasar de 49.442,07 a 71.116,10). En el primer semestre de 2020, se erradicaron 25.322,20 ha en 51 de los 56 municipios que componen el PNIS. Es importante recalcar que la erradicación forzada puede aplicarse, previo proceso de socialización con las comunidades, cuando "en el marco de la suscripción de acuerdos (...) haya cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir (...) o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor" o en el caso que no haya acuerdos con las comunidades (A.F. 4.1.3.2, pág.107). En todo caso, de acuerdo con el A.F. "la erradicación deberá respetar los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir" (ibid). No hay información pública que permita constatar que en estos municipios se cumplieran a cabalidad las condiciones que establece el A.F. para proceder con la erradicación forzada.

Cobertura del PNIS

La cobertura del PNIS, en términos de la vinculación individual no ha aumentado desde febrero de 2019. En total, se han vinculado por medio de acuerdos individuales, 99.097 familias de las cuales 67.251 son cultivadoras, 14.989 son campesinas que no cultivan, pero habitan en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito, y 16.857 son núcleos familiares de recolectores de hoja de coca (UNODC, 2020). Después de una revisión de los acuerdos colectivos, -que se suspendieron en noviembre de 2018- la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2019) encontró que "se suscribieron 107 Acuerdos Colectivos que contemplan aproximadamente 215.244 familias, ubicadas en 99 municipios de 14 Departamentos" (pág.10), lo que implica una diferencia significativa con respecto a la cifra de 135.000 familias que fue reportada por el anterior Gobierno, según la Consejería.

Uno de los factores que limita las capacidades del PNIS es el de la suspensión de familias en el programa. Algunas de las causas de suspensión del programa son: (i) incumplimiento de requisitos o compromisos; (ii) el tipo de actividad por el cual el usuario se vinculó no corresponde; (iii) doble vinculación; (iv) levantamiento parcial de cultivos; (Gutiérrez, Machuca y Cristancho, 2019); (v) irregularidades en la documentación; (vi) incumplimiento de la condición de verificación del SISBEN (Fundación Ideas para la Paz, 2019). Según información de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, a octubre de 2019, 6.288 usuarios habían sido retirados, 11.587 habían sido suspendidos y 13.577 estaban en ingreso (citado en Gutiérrez, Machuca y Cristancho, 2019). Si bien es positivo que el Gobierno haya avanzado en la estandarización de procesos y en un protocolo que define los términos de la suspensión, es necesario que en los casos en los que la suspensión se dio por problemas de trámite, se resuelvan lo más pronto posible.

Al respecto, es importante señalar un precedente jurídico que busca hacer más transparente el proceso de suspensión y exclusión de familias del programa y busca garantizar la protección de los derechos de los campesinos. El Tribunal Superior de Bogotá ordenó dejar sin efecto la decisión de excluir a 12 familias de Nariño y Putumayo del PNIS, con el argumento de que los campesinos son sujeto de especial protección constitucional y por las condiciones de desigualdad y de vulnerabilidad que atraviesan las y los campesinos cocaleros. Además, el Tribunal ordenó realizar ajustes al protocolo que se activa cuando hay presuntas inconsistencias e incumplimientos (Dejusticia, 2020).

¿En qué va la implementación del PAI Familiar?

Uno de los aspectos a destacar en relación con la implementación del PAI familiar es la actualización que hizo la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación de la ruta de atención y que quedó consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La ruta, que en un primer momento se pensó para 24 meses de intervención, ahora tiene un plazo de 29 meses, e inicia formalmente con el primer

monitoreo de UNODC -en el que se establece la línea base de cultivos- y no con la firma del acuerdo colectivo como estaba contemplada en la primera versión de la ruta.

Pese a que los ajustes hechos a la ruta pueden contrarrestar los rezagos que se han dado y garantizar una implementación integral y no secuencial de los componentes del PAI, los avances logrados a la fecha no han permitido la transformación productiva que requieren los campesinos para incursionar en las economías lícitas. Esto es así, pues el énfasis se ha hecho en el componente de asistencia alimentaria inmediata, y aunque el componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria se aceleró, los componentes de asistencia técnica y de proyectos productivos siguen rezagados.

Teniendo en cuenta lo establecido en la ruta de intervención definida, UNODC (2020) reportó los siguientes avances al 31 de marzo de 2020 en la implementación del PAI familiar para cultivadores y no cultivadores (82.240 familias):

- Frente a la asistencia alimentaria inmediata (que corresponde a los pagos bimestrales de $2.000.000), 73.817 familias han recibido por lo menos un pago (89,9%) y 49.768 familias ya recibieron la totalidad de los pagos (60,5%).
- 61.183 (74,4%) familias estaban recibiendo servicios de Asistencia Técnica Integral. Frente a julio de 2019, el aumento en el número de familias con este servicio es marginal pues hubo un aumento de 452 familias.
- Frente al componente autosostenimiento y seguridad alimentaria había avances en la adquisición y entrega de insumos para 59.940 familias (72,9%). Esto representa un importante aumento de 27.311 familias con respecto a julio de 2019, cuando había 32.629. La meta establecida en la Política Paz con Legalidad es alcanzar el 100% en 2020 (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020).
- Respecto a los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación reportó que al 30 de junio se han elaborado y concertado 8.838 planes de inversión para proyectos productivos[89], con la definición de las primeras líneas productivas a ser implementadas. La inversión según la Consejería es de $19.607.365.000. 1.792 familias cuentan con proyectos productivos en implementación, de las cuales 413 son mujeres titulares. De estas, 1.066 familias están implementando su proyecto en el marco de un convenio con Fedecacao en Antioquia, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo; 475 familias lo implementan en el marco de un convenio con Fedecafé en Briceño, Antioquia, y 251 familias cuentan con proyecto en las líneas de cacao, silvopastoril y café en los municipios de Cumaribo, Vichada y Briceño, Antioquia (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020, pág. 259). En diciembre de 2019, el número de familias con proyectos en implementación correspondía a 726 (0,9%). En junio, esta cifra aumentó en

[89] En: Briceño, Antioquia; Arauquita, Arauca; Santa Rosa del Sur, Bolívar; La Montañita, Puerto Rico, Caquetá; San José del Guaviare, Guaviare; Mesetas, Uribe, Meta; Tumaco Nariño; Tibú, Norte de Santander. Puerto Asís, Putumayo; Bolívar, Dagua, Dovio, Valle del Cauca; Cumaribo, Vichada.

1.066 familias, lo que significa que en total 1.792 familias (2,17%) han avanzado en este componente del PAI. La meta establecida por la Política Paz con Legalidad es alcanzar en 2020 el 40% de familias (32.895) con proyectos productivos en implementación (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020).

- Por otra parte, el plan de atención a recolectores ha vinculado a 5.701 recolectores (33,9%) para el desarrollo de actividades de interés comunitario.

La implementación secuencial de los componentes del PAI familiar y no simultánea, supone, varios retos: (i) la desarticulación entre los proyectos de seguridad alimentaria, ciclo corto y ciclo largo que "se han venido trabajando de manera independiente y no como un solo proyecto integral, secuencial y progresivo" (Fundación Ideas para la Paz, 2019, pág.23); (ii) el hecho de que la asistencia alimentaria inmediata no avance al mismo ritmo que la implementación de los demás componentes del PAI, tiene como resultado que las familias con la totalidad de pagos y sin proyecto productivo, se enfrenten a la incertidumbre de no contar con medios de subsistencia alternativos e inseguridad alimentaria. De hecho, una encuesta aplicada por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2020) en Puerto Asís, Putumayo y Tumaco, Nariño, demuestra que el ingreso monetario del 67% de los cultivadores encuestados "se vio notablemente reducido después de ingresar al programa" (pág. 21), hecho que impacta de forma diferenciada a las mujeres; (iii) los campesinos no cuentan con garantías para la comercialización de los productos que generan en el marco del proyecto de seguridad alimentaria; (iv) persisten los obstáculos en términos de la infraestructura física y económica para incursionar en mercados locales y regionales y consolidar una economía fuerte en términos competitivos.

Adicionalmente, hay dificultades de tipo estructural en la implementación del PAI familiar: el énfasis que hace en la entrega de subsidios le resta importancia a la necesidad de proveer servicios básicos a esas regiones y su necesaria integración con el componente comunitario del PAI, que a la fecha, no tiene avances significativos; además, la implementación de proyectos productivos individuales, de acuerdo a las líneas productivas identificadas por los campesinos, impide poner en marcha una visión conjunta e integral de desarrollo territorial.

Persiste el incumplimiento en el tratamiento penal diferenciado

Frente a la implementación de la ley de tratamiento penal diferenciado para "pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de uso ilícito" (A.F. 4.1.3.4, pág.108), persiste el incumplimiento. Actualmente, cursa trámite en el Congreso de la República la iniciativa presentada por los representantes del Partido FARC en julio de 2019[90] y que ya fue aprobada en un

[90] Proyecto de Ley S-039/19 "Por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del

primer debate. Sin embargo, este proyecto ha sido criticado por el Gobierno porque extiende el beneficio "a otros delitos que no son el de conservación de plantaciones [lo que] desborda lo pactado" (El Tiempo, 2019), porque dispone que la definición sobre cuántas hectáreas se considera un cultivo pequeño, se definirá con las comunidades (El Tiempo, 2019). También, porque crea un nuevo tipo penal, incluye dos tipos de comunidades que no están previstas en la atención al PNIS y porque cambia el concepto de cultivador "para incluir a quien transforma la hoja de coca en pasta" (Consejería, 2019, pág. 44). El Partido FARC ha hecho énfasis en que el proyecto es para las familias que hacen parte del PNIS (El Tiempo, 2019).

La Consejería Presidencial para la Estabilización ha trabajado en una "estrategia legislativa con el Ministerio de Justicia para lograr el archivo o modificación del proyecto presentado por FARC (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019, pág. 44). "En lo corrido de 2019, el Ministerio de Justicia y del Derecho, adelantó cuatro mesas de trabajo con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación para proponer los términos de la presentación del nuevo proyecto (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2019). Para 2020 está previsto concertar la versión final del documento y convocar al Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal para su discusión y aprobación (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019).

No contar con este instrumento normativo deja en el limbo jurídico a los campesinos inscritos en el PNIS en la medida que, a pesar de su permanencia y cumplimiento con el programa, no cuentan con la seguridad jurídica de no ser perseguidos por el cultivo de uso ilícito. Esta situación, además, genera un problema de secuencia pues hasta no tener establecidos criterios de identificación de pequeños cultivadores, no se garantizará una implementación exitosa del PNIS o de otras estrategias de sustitución en el futuro cercano, incluso para las familias que hacen parte de los acuerdos colectivos.

Articulación PISDA - PDET

La articulación del PNIS y de los PISDA y con PDET es un compromiso expreso del A.F. (4.1.3.5) y es una condición necesaria para garantizar su integración con la Reforma Rural Integral. Según la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2019), en el caso de los 48 municipios priorizados por el PNIS que coinciden con zonas PDET, se realizó la integración entre los PISDA y los PATR. El proceso finalizó en 2018 y hay en total 728 iniciativas PDET marcadas con la etiqueta PISDA (pág. 38). Según la Consejería, la integración se hizo atendiendo la metodología participativa acordada para los PATR y contó con la participación de los delegados de las asambleas comunitarias[91] como lo estipula el A.F. (4.1.3.5). En

Punto 4.1.3.4- del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017"

[91] Según el A.F. (4.1.3.5), "con el fin de poner en marcha el proceso de planeación participativa de abajo hacia arriba, se apoyarán y fortalecerán las asambleas comunitarias (...) Las asambleas comunitarias son la base del esquema de planeación participativa" (...) Estarán integradas por todas

diciembre de 2019 finalizó la construcción de los documentos PISDA de esos 48 municipios. Frente a los municipios que no hacen parte de los PDET[92], la Consejería (2020) señaló que en el segundo semestre de 2020 espera consolidar las iniciativas bajo la misma metodología de participación de construcción de los PATR. Vale la pena señalar que de las 25 obras PDET que se han hecho fuera de las zonas PDET, 24 se han llevado a cabo en El Dovio y Dagua, ambos, municipios PNIS (ART, 2020). Probablemente, las obras coinciden con las veredas focalizadas por el programa, aunque no hay información pública que permita constatarlo.

Según el Decreto 362 de 2018 (por el cual se reglamenta el PNIS), corresponde a la Junta de Direccionamiento Estratégico "aprobar la guía metodológica y protocolos de planeación participativa para el diseño de los PISDA" (Art. 2.2.5.1.2 Decreto 362 de 2018). Además, en el proceso de diseño y desarrollo de los PISDA debe participar el Consejo Permanente de Dirección (Art. 2.2.5.1.5), corresponde al Consejo Asesor Territorial –CAT– "recoger las iniciativas municipales y locales, con el fin de dar recomendaciones para la construcción de los PISDA" (Art. 2.2.5.2.2.) y a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa –CMPP– "articular las diferentes propuestas de las Asambleas Comunitarias para construir el Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA" (Art. 2.2.5.2.4). Según información del Gobierno, para la realización de las Asambleas Comunitarias en los municipios que no son PDET y donde se construirá el PISDA se invertirán $621 millones, y esperan contar con la participación de 3.200 personas (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020).

La articulación entre estos dos instrumentos es débil en la medida que: (i) las instancias de gestión y coordinación territoriales mencionadas se encuentran paralizadas, y (ii) porque los PATR no incluyen un pilar de sustitución de cultivos de uso ilícito que permita su articulación con el PNIS (CEPDIPO, 2020), aunque el PISDA podrá relacionarse con varios de los pilares de los PDET en la medida que según el A.F. y el Decreto 896 de 2017, el PISDA debe tener los siguientes componentes: "(i) Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos; (ii) obras de Infraestructura rápida; (iii) componente de sostenibilidad y recuperación ambiental; (iv) plan de formalización de la propiedad; (v) planes para zonas apartadas y con baja concentración de población; y (vi) cronogramas, metas e indicadores" (Art. 8 Decreto 896 de 2017).

Aunque la Hoja de Ruta Única –HRU– puede ser el instrumento para garantizar una buena articulación entre el PISDA, el PNIS y el PATR, no es claro de qué forma los componentes del PISDA serán priorizados, especialmente en los núcleos veredales focalizados por el PNIS, pues los PATR se construyeron a nivel municipal y regional.

las comunidades de la zona afectada, incluyendo a los productores y productoras de cultivos de uso ilícito, y garantizarán la participación efectiva de la mujer en estos espacios" (pág. 109).

[92] Estos son: Cauca: Piamonte y Rosas; Guainía: Inírida y Barrancominas; Nariño: Ipiales; Valle del Cauca: Bolívar, Dagua, el Dovio; Vichada: Cumaribo.

Por el momento, no existe información pública que permita identificar la coincidencia geográfica de las Obras PDET, del OCAD Paz o de Obras por Impuestos -sectores en los que hay avances significativos- con los núcleos veredales focalizados por el PNIS, que podrían dar cumplimiento al compromiso de implementar obras de infraestructura de ejecución rápida, uno de los componentes del PISDA. La construcción de la HRU debe ser participativa y es la oportunidad para subsanar los vacíos identificados en el proceso de articulación de los PISDA con los PDET. Uno de los criterios de priorización de la HRU debe orientarse a las iniciativas que coincidan con las veredas donde se ubican los beneficiarios del PNIS.

Según el representante de la FARC en la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS, "lo que hizo el Gobierno fue introducir los PISDA dentro de los PDET, pero la construcción con las comunidades no se dio" (Citado en Forero, 2020). Además, líderes del proceso de sustitución aseguran que esto es un incumplimiento, en parte porque las instancias de participación creadas en el marco del PNIS no han sido convocadas (Forero, 2020). CEPDIPO (2020) también señala esta dificultad al afirmar que "las asambleas comunitarias, no han sido implementadas. Con ello, la perspectiva comunitaria y el principio participativo del PNIS se ven menoscabados en la implementación" (pág.6).

La articulación PISDA - PDET no puede quedarse únicamente en un cruce de proyectos en la Hoja de Ruta Única, pues estos deben atender de forma focalizada y prioritaria a los campesinos cultivadores que requieren de bienes y servicios básicos, así como transitar a las economías lícitas. Así mismo, deben poner en marcha una visión conjunta e integral del desarrollo territorial de estas zonas, si se hace de forma oportuna. Otro desafío que genera la débil articulación del PNIS con los PDET es el hecho de que genera problemas en los territorios PDET, en la medida que estos, a pesar de incluir medidas para articular los Planes de Desarrollo Municipal con los PDET en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, no tienen en cuenta acciones articuladas para la sustitución de cultivos de uso ilícito.

¿En qué va la implementación del PAI Comunitario?

El A.F. (4.1.3.6) estipula unos componentes de los planes integrales de sustitución para la comunidad que incluyen: guarderías infantiles rurales, un programa de dotación de comedores escolares, mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, programas contra el hambre para personas de la tercera edad, programas de superación de la pobreza, brigadas de atención básica en salud y la puesta en marcha de los planes contemplados en el punto 1.3.3 de la Reforma Rural Integral sobre estímulos a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos, crédito y mercadeo (págs. 113-114). Al respecto, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2019) señaló que en 2019 inició la articulación con la ART para identificar en los PATR iniciativas que se enmarcan en las líneas de trabajo señaladas y se cruzan con los

PDET. Fueron identificadas en total 1.297 iniciativas comunitarias en los 48 municipios priorizados por el PNIS que hacen parte de los PDET.

Este componente del PNIS se enfrenta a la misma dificultad identificada para la articulación del PISDA con el PDET. No es claro el involucramiento que tuvieron las Asambleas Comunitarias, así como las instancias territoriales de gestión y coordinación creadas en el Decreto 362 de 2018: los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento –CMES–. Como ya se ha mencionado anteriormente, si bien los PATR abarcan varios de los asuntos que según el A.F. deben integrar el PAI comunitario, las acciones deben focalizarse en los 88 núcleos veredales que integran el PNIS e integrarse a la visión de desarrollo territorial consignada en el PDET.

Formalización de tierras y PNIS

Uno de los compromisos del Punto 4 del A.F. es el de acelerar los procesos de formalización de tierras en los términos establecidos en la Reforma Rural Integral (A.F. 1.1.5) en las "áreas donde se cumplan los compromisos adquiridos por los cultivadores y cultivadoras con el PNIS" (A.F. 4.1.3.6, pág.114). Es importante considerar que buena parte de las familias vinculadas al PNIS no tienen tierra (Fundación Ideas para la Paz, 2019). Aunque la Agencia Nacional de Tierras –ANT– inició el programa Formalizar para Sustituir en 2016 y buscó beneficiar a familias vinculadas a algún programa de sustitución previo al PNIS, la articulación de éste con el PNIS era necesaria y no se dio en términos de la focalización geográfica y la intervención. Por lo tanto, se hace importante generalizar en todos los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito el programa (Entrevista a Eduardo Díaz, citado en Forero, 2019). Los retrasos en la implementación de la Reforma Rural Integral, en particular las iniciativas del Pilar 1 (ordenamiento de la tierra) y de instrumentos como el catastro multipropósito, han impedido que el problema de las tierras se tramite en el marco de la implementación del PNIS, lo que podría haber garantizado una implementación coordinada entre el Punto 1 y el Punto 4 del A.F. Algunos avances como el inicio del catastro multipropósito y la implementación de la HRU permitirán que -aunque tarde- se avance en este proceso. Según el Conpes 3958 "estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito", "en 2022 se deben haber actualizado 650 municipios, incluyendo la totalidad de los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial" (DNP, 2019, pág. 58). En este sentido, es también importante priorizar los nueve municipios PNIS que no hacen parte de los PDET.

Actualmente, el programa Formalizar para Sustituir hace presencia en 13 departamentos, dos de los cuales no tienen presencia del PNIS (Cesar y Tolima) y excluye a tres que sí tienen PNIS (Bolívar, Valle del Cauca, Vichada) (Procuraduría General de la Nación, 2019). A junio de 2019, la ANT había entregado 2.500 títulos y se habían formalizado más de siete mil hectáreas. El 47% de los beneficiarios fueron mujeres (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019).

Según información de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, el 15 de abril de 2020 la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos -que ahora hace parte de la ART- firmó un convenio con la ANT para que el programa Formalizar para Sustituir atienda 1.500 familias PNIS de los municipios de San Andrés de Tumaco, Nariño; Argelia, Cauca; Puerto Asís, Putumayo; y Tibú, Norte de Santander. Además, se creó una mesa técnica entre ANT-ART-PNIS-Ministerio de Ambiente-Parques Nacionales Naturales, "para definir los ejercicios de focalización al interior de cada entidad, y la ruta para el desarrollo de la estrategia" (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020).

La Procuraduría General de la Nación (2019) ha expresado su preocupación por los limitados resultados de este programa en los municipios con presencia del PNIS:

> "si bien los avances reportados son importantes, son insuficientes frente a la dimensión del Problema y en particular de los municipios con presencia de PNIS en los que las necesidades de acceso a tierras para garantizar el tránsito a economías legales, son las más demandadas por las comunidades" (pág. 203).

Medidas de seguridad para los beneficiarios del PNIS

Uno de los compromisos del A.F. es el de garantizar las condiciones de seguridad en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito (4.1.1.3.1). Como ya se señaló en el contexto, son varios los factores de riesgo para las comunidades de estos territorios que incluye familias cultivadoras y no cultivadoras, defensores de derechos humanos, líderes que impulsaron la implementación del PNIS en sus territorios, miembros de la fuerza pública, exintegrantes de las FARC y verificadores internacionales (ST, 2019).

En julio de 2019, el Gobierno nacional presentó un plan para reforzar las medidas de seguridad para los líderes del proceso de sustitución. Entre las medidas del Plan están: (i) fortalecer anillos de seguridad de la fuerza pública en zonas PNIS, (ii) la construcción de rutas de atención y reacción específicas para cada territorio, (iii) priorización de casos para atender amenazas a líderes del PNIS; (iv) la realización de talleres de autoprotección; (v) la articulación de las rutas de denuncia con el Plan de Acción Oportuna –PAO– (Presidencia de la República, 2019). El lanzamiento del Plan se hizo en los departamentos de Nariño, Antioquia, Córdoba, sur de Bolívar, Norte de Santander, Meta, Valle del Cauca, Arauca, Putumayo, Cauca, Guaviare y Caquetá. Si bien la implementación de medidas específicas y focalizadas es un avance, estas son insuficientes para garantizar las condiciones de seguridad necesarias para la implementación del PNIS.

Las medidas de seguridad implementadas deben articularse con las medidas de protección individual y colectiva que se han implementado en el marco del numeral 3.4 del A.F. A su vez, es una oportunidad para la articulación de las medidas de seguridad con los Planes Especiales de Intervención Integral –PEII– que se implementen en el marco de las Zonas Especiales de Intervención Integral –ZEII–. Las medidas de prevención y protección deben ser integrales, deben hacer frente a

los distintos riesgos identificados y acompañarse con la provisión de bienes y servicios básicos.

Nueva estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito

El Gobierno nacional anunció una nueva estrategia para la sustitución de cultivos de uso ilícito, llamada "Hecho a la Medida". El Consejero Presidencial para la Estabilización y Consolidación, presentó la estrategia a los gobernadores de los siete departamentos con mayor número de hectáreas de cultivos de uso ilícito y explicó que lo que busca es que los campesinos que no están en el PNIS y quieran sustituir sus cultivos de uso ilícito, accedan a proyectos productivos con la ayuda del Gobierno nacional, gobernaciones, alcaldías, gremios y cooperación internacional (Soto, 2020). La iniciativa tiene dos diferencias fundamentales con el PNIS: (i) las iniciativas para la sustitución y la implementación de proyectos productivos deben partir de las comunidades y deben ser comunitarias y no familiares; (ii) La financiación de la estrategia vendría de "las gobernaciones, alcaldías, regalías, empresas privadas, créditos y cooperación internacional" y no del Gobierno nacional (Soto, 2020).

La iniciativa tiene varias oportunidades con respecto al PNIS: (i) el involucramiento del sector privado -que le permitirá a los campesinos el acceso a mercados, entre otras cosas- y de las autoridades locales en todo el proceso; (ii) la inclusión de familias que han manifestado su intención de sustituir los cultivos y que no alcanzaron a entrar al PNIS; (iii) la apuesta colectiva/comunitaria, que podrá impulsar la transformación integral del territorio si se articula adecuadamente con los PDET y los demás instrumentos de planeación territorial; (iv) existe la oportunidad de que la erradicación voluntaria y la apuesta productiva se haga de forma simultánea e integral para evitar una implementación secuencial que afectó al campesinado en el caso del PNIS; y (vi) permite a las gobernaciones pensar en proyectos de sustitución autónomos, como lo propuso la exgobernadora del Valle (Soto, 2020).

Sin embargo, tiene retos sustanciales que harán que la estrategia sea de difícil implementación: (i) gran parte de la responsabilidad recae en las alcaldías y gobernaciones, que en muchos casos no cuentan con recursos ni con la capacidad para llevar a cabo un programa de esta magnitud; (ii) la responsabilidad recae también sobre los campesinos, por ejemplo, el gobernador de Nariño afirma que esta estrategia los endeuda (Citado en Soto, 2020); (iii) un exitoso programa de sustitución debe contemplar asuntos más allá de los proyectos productivos y enfatizar en el acceso a servicios básicos, y quizá lo más importante, garantizar el acceso y formalización de tierra a los campesinos involucrados en el programa; (iv) la implementación de esta estrategia también se verá afectada por las condiciones de inseguridad que prevalecen en los territorios más afectados por cultivos de uso ilícito, por lo que una condición necesaria para que la estrategia tenga éxito será la puesta en marcha de medidas que permitan la desarticulación de grupos armados y grupos de crimen organizado y la articulación con las disposiciones en materia de seguridad contempladas en el numeral 3.4. del A.F.; (v) no es clara cuál sería la participación de

los excombatientes de las FARC en esta nueva estrategia, si se considera que estos, en el PNIS, tienen un papel en la Junta de Direccionamiento Estratégico, lo cual puede ser leído como un incumplimiento del A.F.

Movimientos campesinos como Vía Campesina aseguran que esta estrategia busca "fomentar la inversión privada, en desmedro de la promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria" y es problemática en la medida que reduce la ayuda financiera del Estado (Vía Campesina, 2020). Es probable que los retrasos e incumplimientos del PNIS afecten de forma negativa la puesta en marcha de la estrategia por la desconfianza de los campesinos hacia los programas gubernamentales de sustitución.

2.1.3. Conclusión

En términos generales, el estado de implementación de este tema es iniciado con avances, enormes retrasos en la implementación de la ruta de intervención del PNIS y la articulación PISDA - PDET y con correspondencia parcial con el A.F. Aunque el PNIS sigue en marcha y pese a que los ajustes hechos a la ruta de intervención pueden contrarrestar los rezagos que se han dado y garantizar una implementación integral y no secuencial de los componentes del PAI, así como las medidas para articular la lucha contra los cultivos de uso ilícito con aquellos programas de la Reforma Rural Integral, los avances logrados a la fecha no han permitido la transformación productiva que requieren los campesinos para incursionar en las economías lícitas ni para garantizar una implementación integral del A.F. La oportuna articulación del PISDA con los PDET, la ampliación de programas de formalización de tierras para familias dispuestas a sustituir sus cultivos de coca, garantizar el acceso a bienes y servicios y la posibilidad de generar actividades económicas lo suficientemente competitivas, son la base para que el programa impulse la transición productiva de las regiones afectadas por cultivos de uso ilícito y la transformación territorial.

2.2. Tema 2: Prevención del Consumo y Salud Pública

El A.F. (4.2) dispuso la implementación de un Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que se construyera de forma democrática y participativa y que se guíe por un enfoque de derechos humanos, de salud pública y un enfoque diferencial y de género. La Política Ruta Futuro, ha sido un avance en la materia en la medida que dispone de acciones para la prevención del consumo de drogas y el tratamiento integral de consumidores con uso problemático de drogas. Como la ST ya lo ha mencionado en sus anteriores informes, los avances en términos de política pública sobre este tema si bien no se han hecho como desarrollo del A.F., guardan coherencia con este.

2.2.1. Eventos prioritarios

- En 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social apoyó a 25 Secretarías de salud en la formulación y ejecución de Planes de Acción Territorial para la prevención y atención del consumo de Sustancias Psicoactivas (lícitas e ilícitas).
- En 2019 se llevó a cabo la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas.

2.2.2. Análisis

Los compromisos específicos que dispone el A.F. para poner en marcha el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo Drogas Ilícitas incluye un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (A.F. 4.2.1.2), la revisión y ajuste participativo de la política pública (A.F. 4.2.1.3), planes de acción participativos (A.F. 4.2.1.4), evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo (A.F.4.2.1.5) y generación de conocimiento en materia de la misma (A.F. 4.2.1.6).

De los 14 indicadores del Plan Marco de Implementación –PMI– que se refieren a este tema, 11 cuentan actualmente con ficha técnica en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO– y cuatro cuentan con algún grado de avance.

De acuerdo con la información consignada por las entidades con responsabilidad en la implementación de este tema, el único indicador con cumplimiento del 100% es el relacionado con la revisión y ajuste participativo de la política pública, por cuenta del lanzamiento de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (Resolución 089 del Ministerio de Salud), en enero de 2019. La política guarda coherencia con lo establecido en el A.F. y se expidió en los tiempos dispuestos en el Plan Marco de Implementación. Sin embargo, en los demás compromisos de este tema hay pocos avances.

Dado que la Resolución 089 de 2019 no habilita la creación del Sistema Nacional de Atención a los Consumidores que según el A.F. (4.2.1.2) se implementará con el fin de mejorar la atención de los consumidores que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social, a la fecha de corte de este informe no hay registro sobre avances en este compromiso. Este es uno de los indicadores que no tiene ficha técnica en el SIIPO y por lo tanto no hay registro sobre lo que se ha hecho. Según información reportada por la Procuraduría General de la Nación (2019), en 2019 el Ministerio de Salud estaba en proceso de formulación del sistema para que fuera adaptado, de acuerdo a las orientaciones de la política.

En el periodo que cubre este informe, fue presentado en el Congreso de la República un proyecto de ley (S.083/19) para crear el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Este también buscaba la creación del Instituto Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias

Psicoactivas, que estaría encargado de implementar las políticas del sector. El proyecto que guardaba coherencia con el A.F., en la medida que abordaba el asunto desde un enfoque de salud pública, fue archivado.

Respecto a los planes de acción participativos con enfoque territorial, que buscan promover el desarrollo de capacidades de las autoridades locales, los avances son limitados. El indicador relacionado en el PMI se refiere a la asistencia técnica brindada a entidades departamentales en la formulación y ejecución de Planes de Acción Territorial para la prevención y atención del consumo de Sustancias Psicoactivas (lícitas e ilícitas). Según el SIIPO cuenta con un 23,67% de avance. De acuerdo con el Ministerio de Salud (2019), en 2019 "se asistieron técnicamente el 78,12% de las secretarías de salud departamentales (25 secretarías) a través del Encuentro Nacional de la Dimensión de Convivencia Social y Salud Mental" (pág.40) que se realizó en septiembre en Bogotá, y que tuvo como propósito establecer acciones de articulación nación-territorio para la implementación de la Política Nacional de Salud Mental y la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, entre 2019 y 2023.

Frente a la atención de consumidores de sustancias psicoactivas, el indicador relacionado en el PMI reporta un estado de avance del 43,29%. El Ministerio de Salud (2019) reportó que en 2019 se atendieron en total 77.440 personas (23.717 mujeres y 53.425 hombres) en el marco del cumplimiento de la Ley 1566 de 2012[93]. Entre enero y junio de 2020 se atendieron 25.574 personas (7.814 mujeres y 17.650 hombres). Además, se implementaron acciones encaminadas a cumplir con el indicador en el marco de la pandemia por el nuevo coronavirus (SIIPO, 2020).

Respecto al diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación, hay pocos avances. Tal y como lo señala la Procuraduría General de la Nación (2019), ni la política ni el Plan Nacional de Desarrollo –PND– 2018-2022 "cuenta con metas estratégicas, ni con un sistema de evaluación y seguimiento que permita realizar monitoreo permanente de las acciones que se adelantan en materia de prevención del consumo y atención y rehabilitación a los consumidores" (pág. 211). De acuerdo con la información registrada en el SIIPO, en el segundo trimestre de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adelantó "la elaboración del documento de Sistema de seguimiento y evaluación de las políticas de salud mental y política integral de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas" (SIIPO, 2020), que busca orientar el seguimiento y monitoreo que se haga a la política a nivel territorial. En lo que resta de 2020, el Ministerio de Salud realizará un piloto del Sistema y hará una priorización de territorios.

Frente al cuarto asunto, la generación de conocimiento en materia de consumo de sustancias psicoactivas, entre agosto de 2019 y el 30 de julio de 2020 fue ejecutado

[93] Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas".

el convenio interadministrativo No.251 entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– con el fin de "adelantar acciones conjuntas para la realización de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas" (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2019). El SIIPO reporta que desde mayo de 2020 se adelanta el procesamiento de datos de la encuesta realizada. Esta prevista la presentación de los resultados de la encuesta el 6 de agosto del 2020. El estudio busca estimar el consumo de sustancias psicoactivas en la población colombiana con edades entre los 12 y 65 años. Para esto se utilizó la misma metodología usada en mediciones anteriores.

2.2.3. Conclusión

En términos generales, el estado de implementación de los compromisos asociados a la prevención del consumo de drogas ilícitas en el A.F. es: iniciado, con retrasos según el criterio de la ST, con correspondencia parcial y pocos avances. Es importante señalar que buena parte de los avances en este tema se han hecho no como desarrollo del A.F., pero guardan coherencia con él. Preocupa que el mayor nivel de avance en la materia se concentre en acciones de formulación y diseño de política y no en la ejecución de acciones.

2.3. Tema 3: Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

El A.F. dispuso medidas para dar solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos por medio de "políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan y mantienen el problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas" (A.F. 4.3, pág. 120) y que permitan desarticular las organizaciones criminales.

2.3.1. Eventos prioritarios

- El Ministerio de Relaciones Exteriores organizó el evento virtual "Diálogo Regional: Buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre políticas de drogas y desarrollo en las Américas", que tuvo lugar en julio de 2020.
- El Ministerio de Justicia y el Derecho reportó avances en la elaboración de un documento del Plan Nacional de Política Criminal.

2.3.2. Análisis

Los compromisos específicos que dispone el A.F. para dar solución al problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas, consisten en: (i) una estrategia de política criminal paralela a la estrategia de lucha contra la corrupción que permita la investigación, judicialización y sanción de los delitos relacionados (A.F. 4.3.1); (ii) una estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos (A.F. 4.3.2); (iii) el establecimiento de normas y mecanismos que permitan a las empresas productoras, importadoras y comercializadoras adoptar medidas de

transparencia y control de insumos (A.F. 4.3.3); (iv) una estrategia de lucha contra la corrupción; y (v) una conferencia internacional y espacios de diálogo regionales para evaluar la política de lucha contra las drogas.

De los 13 indicadores que el PMI contempla para este tema, tres no cuentan con ficha técnica en el SIIPO, ocho tienen algún grado de avance y tres se encuentran con registro de cumplimiento del 100%.

Frente a los indicadores relacionados con la estrategia de política criminal, en el 2019 el Ministerio de Justicia y el Derecho avanzó en la elaboración del documento soporte de la formulación del proyecto de inversión denominado "Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional" y se asignó un presupuesto para su ejecución con el fin de fortalecer las instancias y mecanismos de investigación y judicialización a nivel territorial (Ministerio de Justicia, 2019). Según información del Ministerio, en 2020 está prevista la realización de esa intervención, sin embargo, el SIIPO no reporta información sobre los avances del indicador en el primer semestre de 2020. Frente al compromiso de implementar un Plan nacional de política criminal, el Ministerio de Justicia informó que el Consejo Superior de Política Criminal está en proceso de elaboración del documento. Durante mayo y agosto de 2019, el Ministerio surtió la etapa de concertación del documento con las entidades que integran el Comité Técnico de Política Criminal, lo que permitió la concertación de 45 lineamientos de política (Ministerio de Justicia, 2019). Según lo reportado en el SIIPO, en el segundo trimestre de 2020 la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia elaboró una hoja de ruta y un cronograma para llevar a cabo reuniones que permitan realizar ajustes y llegar a acuerdos para la definición del Plan. Según el SIIPO este indicador tiene un avance del 90%.

Respecto a los compromisos relacionados con la estrategia contra el lavado de activos, El Ministerio de Justicia (2019) reporta avances en dos acciones: (i) el fortalecimiento, rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control financiero y (ii) estrategias contra activos involucrados en el narcotráfico y lavado de activos.

Frente a la primera acción, el Ministerio de Justicia y el Derecho (2019) reportó la aprobación de medidas que aportan al fortalecimiento de las capacidades e instancias relacionadas con la supervisión, investigación o control financiero, entre las que se encuentran: el Plan de Acción para el Mejoramiento del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo, la Definición del Estado colombiano como presidente del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos, y la aprobación de la metodología y desarrollo de la Evaluación Nacional del Riesgo de Lavado de Activos 2019 (pág. 47). El indicador relacionado en el PMI, no cuenta a la fecha con ficha técnica en el SIIPO por lo que no es posible conocer el avance real del indicador. Frente a la segunda acción, el Ministerio llevó a cabo una campaña nacional contra el lavado de activos el 29 de octubre de 2019, en la que participaron entidades públicas y privadas involucradas directamente con la prevención del lavado

de activos (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2019). El indicador relacionado en el PMI reporta un avance del 75% (SIIPO, 2020).

En cuanto al mapeo del delito de la cadena del valor del narcotráfico, el Ministerio de Justicia (2019) reportó la elaboración de tres documentos: "(i) lineamientos para el debilitamiento de la cadena de valor del narcotráfico; (ii) estudios de productividad en cultivos de coca: región Putumayo-Caquetá; (iii) estudio de análisis del eslabón de producción de los subproductos del clorhidrato de cocaína" (pág. 51). El indicador relacionado en el PMI tiene un avance del 100%.

El Ministerio de Justicia y el Derecho (2019) también reportó avances en las estrategias de control de insumos químicos. Entre los que se encuentran: (i) el desarrollo del plan operativo para 2019 de la Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores de químicos a la que se refiere el PMI; (ii) el diseño de "la estrategia de cooperación voluntaria con el sector privado, gremios estratégicos o autoridades regionales" para controlar adecuadamente el uso final de insumos químicos y la realización de "procesos de concertación de los acuerdos de cooperación voluntaria con la Sociedad Portuaria de Cartagena y la Sociedad Portuaria de Barranquilla" en 2019 (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2019, pág. 61). En el primer semestre de 2020, el SIIPO reporta "la concertación de acuerdos voluntarios de cooperación con la Sociedad Portuaria de Buenaventura, con la empresa importadora de solventes Chemiworld S.A.S. y la principal productora de solventes Ecopetrol" (SIIPO, 2020). El indicador relacionado en el PMI presenta un avance del 30%. (iii) La realización de un estudio para la identificación de "usos, frecuencias y lugares de demanda de las sustancias químicas, catalogadas esenciales y difícilmente sustituibles en la producción ilícita de clorhidrato de cocaína" (Ministerio de Justicia, 2019, pág. 63).

Finalmente, los indicadores relacionados con la Conferencia Internacional y los diálogos regionales registran un cumplimiento del 100%. De acuerdo con la información reportada, la conferencia internacional se cumplió en 2017 y los diálogos regionales iniciaron su cumplimiento en 2018 con la I Reunión del Grupo de Trabajo sobre Implementación de las Recomendaciones Operativas de UNGASS 2016 en ciudad de México, en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas –CICAD– de la Organización de Estados Americanos (Cancillería, 2020). El indicador alcanzó el 100% en julio de 2020 con el evento virtual "Diálogo Regional: Buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre políticas de drogas y desarrollo en las Américas", organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Algunos académicos han sugerido relanzar la Conferencia Internacional con un enfoque de salud pública y derechos humanos (Intervención de Camilo González Posso de Indepaz en Audiencia Pública Congreso 12 de junio de 2020), lo que permitirá darle visibilidad al cumplimiento de este compromiso.

2.3.3. Conclusión

Del mismo modo que ocurre con el tema de prevención del consumo y salud pública, buena parte de los avances registrados no se han dado en el marco de la

implementación del A.F. aunque guardan alguna coherencia con él. Sin embargo, las acciones registradas en este tema se concentran en la formulación y diseño de política y no en la ejecución de acciones concretas, por lo tanto, no han potenciado la transformación estructural que se requiere para la implementación del A.F.

El hecho de que los avances en este tema se den al margen del A.F. dificulta la articulación de las medidas de la lucha contra el narcotráfico con la implementación de otros programas del A.F. como el PNIS y las medidas de seguridad contempladas en el numeral 3.4 del A.F. Es así, que el estado de implementación de este tema puede calificarse como iniciado, con avances, con algunos retrasos en la puesta en marcha de algunos indicadores y con correspondencia con el A.F.

2.4. Tema 4: Acción Integral contra las Minas Antipersonal

Una acción fundamental para garantizar la plena implementación de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y para contribuir a la transformación estructural de los territorios es la descontaminación de Minas Antipersonal –MAP–, Municiones sin Explotar –MSE–, Municiones Usadas sin Explotar –MUSE–, Artefactos Explosivos Improvisados –AEI–. esta acción, es incluso un punto de partida para asegurar otros procesos de desarrollo rural y es además transversal al A.F. en la medida que se relaciona con la dejación de armas, la reincorporación de excombatientes de las FARC y las garantías de no repetición.

2.4.1. Eventos prioritarios

- El Gobierno solicitó a la Convención de Ottawa una segunda prórroga para cumplir con su compromiso de descontaminar la totalidad del territorio nacional afectado por MAP y MUSE.
- En lo corrido del 2020 se registra una desaceleración en el desminado humanitario. En parte, puede deberse al aislamiento preventivo nacional declarado en marzo por cuenta del Covid-19.
- Persiste el número de víctimas en operaciones de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, especialmente de civiles.

2.4.2. Análisis

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Gobierno solicitó a la Convención de Ottawa una segunda extensión del plazo para descontaminar la totalidad del territorio nacional afectado por MAP y MUSE, de cuatro años y diez meses, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2025. La solicitud de extensión se da con base en el Plan Estratégico 2020-2025 del actual Gobierno. En marzo de 2020 Colombia remitió formalmente la solicitud de extensión y en julio el Alto Comisionado para la Paz reiteró la solicitud durante una sesión virtual de la Convención de Ottawa (El Tiempo, 2020). Según el Gobierno nacional, la dificultad de destruir la totalidad de las minas para el 2021 radica en la imposibilidad de acceder a zonas contaminadas con presencia de Grupos Armados Organizados –GAO–

(Presidencia de la República, 2020).

Asimismo, en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno presentó el Plan Estratégico 2020-2025 «Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos». El Plan tiene cuatro ejes centrales: (i) Desminado humanitario, (ii) educación en el riesgo de minas, (iii) asistencia integral a las víctimas y (iv) gestión territorial y gestión de información. Llama la atención que el Plan estratégico 2020-2025 establece un total de 713 municipios afectados por estos artefactos, 20 más que los identificados en el Plan Estratégico 2016-2021.

Probablemente uno de los avances más importantes en la materia y que permitirá el nuevo Plan Estratégico, es la articulación de la Acción Integral contra las Minas Antipersonal –AICMA– con otros programas relacionados con la implementación del A.F. Según Descontamina Colombia (2020), en particular las operaciones de descontaminación se han coordinado en:

- 64 de los 170 municipios priorizados en los PDET.
- 24 de los 56 municipios que integran el PNIS.
- Uno de los 56 municipios priorizados en las Zonas Estratégicas Intervención Integral –ZEII–
- 115 de los 117 municipios priorizados para retornos y reubicaciones de población desplazada.
- 812 municipios de 1.007 priorizados en restitución de tierras.
- 27 de los 59 Parques Nacionales Naturales –PNN–.
- 39 de los 147 Resguardos Indígenas y en cuatro de los 68 Consejos Comunitarios que registran afectación.
    - Al 31 de mayo de 2020 se han efectuado 69 concertaciones con pueblos étnicos afectados (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020) para la realización de labores de desminado humanitario.

Al 31 de mayo de 2020, han sido declarados sin sospecha de minas 391 municipios. Esta cifra representa el 55% del total de municipios con alguna afectación (713). El actual Gobierno ha señalado que durante su gestión ha entregado 113 municipios, sin embargo, no hay avances en la entrega de nuevos municipios desde noviembre de 2019[94]. De los 322 municipios que todavía tienen sospecha de presencia de MAP y MUSE, 158 municipios se encuentran en intervención. En los 164 municipios restantes no se adelantan labores de Desminado Humanitario y no es posible conocer con exactitud la extensión de la contaminación debido a las restricciones de acceso (Presidencia de la República, 2020). Según el Gobierno, “no se cuenta con reportes de nueva contaminación en zonas donde se han adelantado operaciones de Desminado Humanitario” (Presidencia de la República, 2020, pág.57).

[94] La última entrega registrada de municipios libres de sospecha se dio el 18 de noviembre de 2019 en Pitalito, Huila, cuando se entregaron 38 municipios de 14 departamentos (Presidencia de la República, 2019).

Aunque Colombia registró que el área contaminada para 2018 era de 46,024,965m2, una reducción de 10,2% con respecto a lo estimado en el Plan Estratégico 2016-2021 (51.244.350 m2) por cuenta del trabajo de desminado adelantado, la cifra no es confiable por lo que no es posible conocer con exactitud la extensión de la contaminación (Landmine and Cluster Monitor, 2018).

Otro de los avances en el periodo que cubre este informe, fue la acreditación de Humanicemos DH, cooperativa de excombatientes de las FARC para el desminado humanitario, después de que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y las Naciones Unidas firmaran un convenio (Descontamina Colombia, 2020). Esta es la octava organización acreditada en Colombia para realizar desminado humanitario, y es la primera cooperativa a nivel mundial creada por excombatientes para esta tarea. Este avance, además, contribuirá con el proceso de reincorporación de excombatientes con conocimiento en explosivos y además contribuye con la reparación de víctimas y con las garantías de no repetición.

En cuanto a las víctimas, Descontamina Colombia (2020) registró en 2019 una reducción del 38% al pasar de 178 víctimas en 2018 a 111 en 2019, lo que revierte el aumento registrado en 2018 cuando el número de víctimas se triplicó. En 2019, 62 de las víctimas eran civiles y ocho murieron. El 28,8% de las víctimas (32) sufrieron el accidente mientras realizaban labores de erradicación de cultivos de uso ilícito. De estos, 24 eran civiles.

Entre enero y junio de 2020, Descontamina Colombia (2020) ha registrado 68 víctimas, seis víctimas menos que las registradas en los primeros seis meses de 2019. De las víctimas de 2020, 49 eran civiles y 19 pertenecían a la fuerza pública. En total, 10 víctimas murieron. El 8,8% de las víctimas (6) sufrieron el accidente durante labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, cuatro de ellos eran civiles.

Según los datos de Descontamina Colombia, persiste la alta concentración de los incidentes de MAP y MUSE. En 2019, las víctimas se concentraron en 31 municipios del país. Los que registraron más víctimas son: Tumaco, Nariño (36); San Calixto, Norte de Santander (9); Tarazá, Antioquia (7), Fortul, Arauca (6) y Teorama, Norte de Santander (5). Entre enero y junio de 2020 los municipios con mayor número de víctimas fueron Magüi Payán (7 víctimas) y Roberto Payán en Nariño (6); Frontino y Tarazá, Antioquia, con seis víctimas cada uno, Ábrego, Norte de Santander (6) y Tumaco, Nariño (5). En las zonas del Catatumbo, el Bajo Cauca antioqueño, el norte del Cauca y en los departamentos de Arauca, Chocó y Nariño hay disputas de grupos armados (CERAC, 2020).

El hecho de que 24 de las 32 víctimas en 2019 y cuatro de las seis víctimas en 2020 que sufrieron el accidente mientras realizaban labores de erradicación de cultivos de uso ilícito fueran civiles, evidencia el altísimo riesgo al que se exponen los civiles en estas labores. La Campaña Colombiana contra las Minas –CCCM– afirma que el uso de civiles en esta labor, viola dos normas del Derecho Internacional Humanitario: “la primera, involucrar civiles en operaciones militares (...); y la segunda, el Gobierno se comprometió, cuando firmó la Convención de Ottawa, a hacer todos los esfuerzos

posibles para impedir que sus ciudadanos ingresen a áreas minadas" (citado en Forero, 2020). Por su parte, las Naciones Unidas ha hecho énfasis en que el Estado debe interrumpir el uso de civiles hasta que se verifique que las áreas donde trabajarán están libres de minas (Forero, 2020). La totalidad de las víctimas registradas en 2019 ocurrieron en Tumaco, Nariño, y las de 2020 en Tarazá, Antioquia. Ambos municipios, además, hacen parte del PNIS. Es importante mencionar que de los 56 municipios que hacen parte del PNIS, solo seis están libres de sospecha de minas, 29 se encuentran en intervención y 21 están pendientes por intervenir y priorizar (Descontamina Colombia, 2020). De los 21 que están pendientes por intervenir, en 19 se han registrado labores de erradicación durante el 2020 (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020).

Pese a la reducción registrada por Descontamina Colombia en 2019, el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR– registró 352 víctimas en 2019 (159 de minas antipersonal y 193 de otros artefactos explosivos[95]), de las cuales 42 fallecieron. Esto representa un aumento del 59% en el número de víctimas con respecto al 2018 y de 526% con respecto al 2017 (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2020). La CICR también registra una alta concentración geográfica de las víctimas. Los departamentos más afectados en 2019 fueron Norte de Santander (con 110 víctimas), Arauca (54), Nariño (49) y Antioquia (38). Hay además coincidencia geográfica con eventos de confinamiento y desplazamiento masivo. Entre enero y junio de 2020, el CICR registró 181 víctimas de artefactos explosivos (100 por minas antipersonal y 81 por otros artefactos). 126 de las víctimas son civiles (El Tiempo, 2020). Con respecto al mismo periodo de 2019 se registra una disminución de 7%. Sin embargo, la cifra se mantiene alta, sobre todo si se consideran las medidas de aislamiento y de restricción a la movilidad que se han implementado en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19.

[95] El Comité Internacional de la Cruz Roja los define como: artefactos explosivos improvisados de detonación controlada (ej. con temporizador, control remoto, entre otros) y artefactos explosivos lanzados.

2.4.3. Conclusión

La implementación de este tema inició a tiempo, presenta avances contundentes y está en correspondencia total con el A.F. El ritmo de implementación si bien se mantuvo estable desde el inicio de la implementación, en lo corrido del 2020 se ha reducido, lo que puede explicarse por la actualización de la política, la solicitud de prórroga para cumplir con la convención de Ottawa y la emergencia sanitaria que supuso restricciones de movilidad. La articulación con otras políticas y programas de implementación del A.F. que están en marcha, es un avance que permitirá una acción coordinada desde el Gobierno en las zonas más afectadas por estos artefactos, en los que podrá, además, materializarse la oferta estatal en términos de lo establecido en el A.F. especialmente en el Punto 1, Punto 3 y Punto 4.

3. Oportunidades de Mejoramiento

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS– y Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–

- La ST considera prioritario mantener, promover y ampliar la capacidad de la sustitución voluntaria en todo el territorio, principalmente en las zonas más afectadas por el narcotráfico y por grupos de crimen organizado (ST, 2019). La ampliación del programa en términos de inclusión de nuevas familias es condición necesaria para que la contribución de la sustitución en la reducción de cultivos aumente.
- Hacer una evaluación del PNIS y de su articulación con otros programas con el fin de establecer si es necesario reestructurar el programa a futuro o el desarrollo de nuevas estrategias, como la propuesta por el Gobierno, es prioritario. La reestructuración del programa deberá prever a las 215.244 familias que firmaron acuerdos colectivos, lo que implicaría hacer un nuevo costeo del programa.
- Cumplir con lo ordenado por el Tribunal Superior de Bogotá de incluir en las decisiones del PNIS, el cuerpo normativo que protege los derechos humanos del campesinado (Dejusticia, 2020) es primordial para garantizar una implementación del programa con perspectiva de derechos.
- La ST considera importante que los proyectos productivos en el PNIS se articulen con una visión colectiva del territorio, lo que implica la no individualización de los beneficios que el programa trae a los territorios.
- Involucrar al sector privado es una oportunidad para garantizar la sostenibilidad de los proyectos productivos, fortalecer las cadenas de valor y la inclusión de los campesinos en mercados locales y regionales.
- Para la ST es fundamental priorizar la entrega de bienes públicos en las regiones focalizadas en el PNIS, lo que garantizará una implementación basada en el enfoque territorial y el desarrollo de esas regiones.
- Para la ST es imperativo que el Gobierno Nacional tome medidas para la atención urgente de las familias que terminaron los pagos de la asistencia

alimentaria inmediata y que por la falta de avances en los demás componentes del PAI se han visto afectadas por la falta de medios de subsistencia.

- La ST considera prioritario resolver con la mayor celeridad los casos de suspensión de familias del PNIS que son por asuntos formales y revisar los casos de suspensión y expulsión que no se dieron por cuestiones formales o de trámite, así como las razones que llevaron al incumplimiento por parte de las familias.
- Si bien la articulación PDET-PISDA es un paso hacia el desarrollo territorial, este no tendrá el impacto deseado si no se tiene en cuenta el principio participativo y comunitario sobre el cual se concibió el PNIS.
- La ST hace un llamado a fortalecer la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS como "escenario de diálogo, orientación, evaluación y monitoreo de la gestión e implementación del PNIS" (Art.2.2.5.1.1, Decreto 362 de 2018) para hacer los ajustes necesarios al programa, diseñar planes de choque para las familias que se encuentran sin medios de subsistencia y revisar el futuro del programa.
- Retomar y garantizar el buen funcionamiento de la Junta de Direccionamiento Estratégico y las instancias gestión y coordinación territorial creadas en el Decreto 362 de 2018, es la oportunidad que tiene el programa de reconstruir la confianza entre las familias inscritas y entre las familias que manifestaron su voluntad de sustituir en el marco de los acuerdos colectivos. No debe perderse el impulso y la voluntad que estas familias manifestaron y que hoy, podrían preferir no hacer parte de ningún programa de sustitución.
- Priorizar el desarrollo de obras PDET, OCAD Paz y Obras por Impuestos (obras de infraestructura de ejecución rápida) en los 88 núcleos veredales que el PNIS focalizó. Así mismo, es necesario que se haga público el listado de las iniciativas de los PATR marcadas con la etiqueta PISDA y que coinciden con el PAI comunitario para hacer seguimiento al desarrollo de estas en los 88 núcleos veredales focalizadas por el PNIS, se acelere su ejecución y permita contrarrestar las deficiencias del programa en términos de la provisión de servicios básicos y de transformación estructural del territorio.
- Avanzar en la formalización de predios de las familias que hacen parte del PNIS, es necesario para garantizar su estabilidad económica y la transformación productiva de los territorios. Esto requiere la necesaria articulación del Programa Formalizar para Sustituir con el PNIS y con la Hoja de Ruta Única.
- Garantizar el trámite pacífico de las conflictividades generadas por la demanda del cumplimiento del PNIS y el rechazo a la erradicación forzada por parte de los campesinos cultivadores.
- La ST considera prioritario que el Gobierno dé a conocer los detalles de la estrategia "Hecho a la Medida" para determinar si esta tiene o no correspondencia con el A.F.

Prevención del Consumo y Salud Pública

- La ST recalca que la implementación de la Hoja de Ruta Única y su articulación con los PISDA debe focalizar y priorizar acciones para la atención de consumidores de sustancias psicoactivas.

Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

- La ST considera que es prioritario que el Plan nacional de política criminal en el que trabaja el Consejo Superior de Política Criminal esté articulado con el acuerdo de garantías de seguridad que establece el numeral 3.4 del A.F. en particular, en coordinación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- Impulsar espacios de diálogo internacionales y regionales para evaluar los logros y desafíos de la política de drogas en Colombia, puede ser visto como un compromiso que no se agote en un solo evento, sino que permita la realización de diversos espacios de diálogo con participación de distintos sectores políticos, económicos y sociales.

Acción Integral contra Minas Antipersonal

- La actualización de la Política Nacional de Acción integral contra Minas Antipersonal debe considerar el nuevo escenario de conflictividad territorial y garantizar la participación de las comunidades afectadas (Comisión de Paz del Congreso, 2019, pág.96). Esta política, además, puede incluir mecanismos precisos de articulación con la política de seguridad y defensa, PNIS, la erradicación forzada de cultivos y los PDET.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

Agencia de Renovación del Territorio – ART (2020). Plataforma de visualización de datos de Obras PDET (Consulta 5 de agosto de 2020). Recuperado de https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZmY2NWZlNWYtZDIzMC00MTc4LTgzMzctODgwNGQzZTJhYjcyIiwidCI6IjhmZDEwMTNlLTJhMDgtNGM0Ny05M2Q0LTE2ZTkyOWEyY2E2MSIsImMiOjR9

CEPDIPO. (Enero 2020). Estado general de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. En claroscuro. Recuperado de: https://cepdipo.org/portfolio/estado-general-acuerdo-de-paz-en-claroscuro/

CEPDIPO. (Febrero 2020). Documento de trabajo 17 Seis falacias gubernamentales sobre el Estado de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). Recuperado de: https://cepdipo.org/portfolio/seis-falacias-gubernamentales-sobre-el-estado-de-la-implementacion-del-programa-nacional-integral-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-pnis/

CERAC. (2020). Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia, 2020. Fecha de Consulta: 4 de agosto de 2020.

CERAC. (2020). Base de Datos de Violencia Política en Colombia, 2020. Fecha de Consulta: 4 de agosto de 2020.

CESED UniAndes. (2020). Hoy salió el informe de @UNODCColombia sobre cultivos de uso ilícito. Si bien se ha presentado como una victoria, al reducirse 9% las has de coca, la producción de cocaína subió 1.5%. El informe muestra un panorama poco alentador que amerita un análisis más detallado. Hilo. Recuperado de: https://twitter.com/CesedUniandes/status/1288271066138390530

Comisión de Paz del Congreso. (Agosto 2019). ¿En qué va la implementación del Acuerdo de Paz? Retos y Recomendaciones. Informe 01: Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz. Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aeed4a1dba52704146147f18.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2020). Retos humanitarios 2020. Balance anual de Colombia.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2019). Informe de Gestión PNIS. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2019.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Mayo 2020). Informe de gestión 21 meses. Agosto 7, 2018 – mayo 31, 2020

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Mayo 2020). Avanza la Sustitución Con Legalidad. Diagnóstico, Avances y Planeación Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos (PNIS)

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Julio 2020). Avanza la Sustitución Con Legalidad. Diagnóstico, Avances y Planeación Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos (PNIS). Corte al 30 de junio de 2020.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Julio 2020). Informe de gestión 22 meses. Agosto 7, 2018 – junio 30, 2020

Departamento Nacional de Planeación. (Marzo 2019). Documento Conpes 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf

Descontamina Colombia. (2019). Plan Estratégico 2020-2025. Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/descontaminacolombia/Paginas/Plan-Estrategico-2020-2025.aspx

Descontamina Colombia. (2020). Base de datos de Víctimas por MAP/MUSE. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos

Descontamina Colombia. (2020). Base de Datos Estado de Intervención municipal de Colombia actualizado a 30 de junio de 2020. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/operaciones-dh

Fundación Ideas para la Paz (abril 2019). ¿En qué va la Sustitución de Cultivos Ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso. Informe 06. Recuperado de: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf

Garzón, J. (Mayo 2020). La erradicación forzada no ha aumentado, pero los cultivadores la están pasando mal. Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1838

Garzón, J. (enero 2020). 2020: ¿cómo lograr la reducción de cultivos ilícitos? Razón Pública https://razonpublica.com/2020-como-lograr-la-reduccion-de-cultivos-ilicitos/

Gobierno Nacional y FARC-EP. (Noviembre 24, 2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [En línea] disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Gutiérrez, S; Machuca, D; Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. Anal. político, Volumen 32, Número 97, pág. 136-160, 2019. ISSN impreso 0121-4705. Recuperado de: https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/87197/74924

Indepaz. (Julio 2020). Informe Especial. Registro de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma del Acuerdo de Paz. Del 24/11/2016 al 15/07/2020. Recuperado de: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf

Landmine and Cluster Monitor. (2018). Colombia. Mine Action. Recuperado de: http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2019/colombia/mine-action.aspx#ftnref4

Ministerio de Defensa. (mayo 2020). Logros de la política de defensa y seguridad. Viceministerio para las políticas y asuntos internacionales. Dirección de estudios estratégicos-Grupo de información estadística. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019). Informe de Rendición de Cuentas. Construcción de Paz. enero-diciembre 2019. Recuperado de: http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Planeacion_SIG/Rendicion_cuentas/2020/Informe%20de%20Rendicion%20de%20Cuentas%202019.pdf?ver=2020-04-27-073755-827

Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). Informe de Rendición de Cuentas. Construcción de Paz. enero-diciembre 2019. Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/RID/informe-cuentas-implementacion-acuerdo-final-paz-2019-minsalud.pdf

Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). Sistema de Información de Drogas de Colombia. En línea, disponible en: http://www.odc.gov.co/sidco

Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria. (Mayo 2020). El PNIS en terreno: voces del campesinado cocalero. Recuperado de: https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno_-Voces-del-campesinado-cocalero.pdf

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (Julio 2020). Erradicación forzada. Una política que mata. Especial Multimedia. Universidad Nacional de Colombia. Universidad del Rosario. Recuperado de: https://www.observatoriodetierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/

Policía Nacional. (2020). Estadística Delictiva. Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Fecha de Consulta: 2 de agosto de 2020. Recuperado de: https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva

Presidencia de la República. (Marzo 2020). Solicitud de Extensión. Colombia 2020. Requisito bajo el Artículo 5 (6) para la extensión del plazo de destrucción de las minas antipersonal en áreas minadas de acuerdo con el Artículo 5 (1). Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción. Recuperado de: https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/clearing-mined-areas/art5_extensions/countries/18MSP-Colombia-ExtRequest-Received-19Mar2020.pdf

Procuraduría General de la Nación. (agosto 2019). Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf

Procuraduría General de la Nación. (Abril 2020). Directiva No. 13. Lineamientos para el seguimiento preventivo y el cumplimiento de la política de acción integral contra Minas antipersonal -AICMA-. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Directiva%20nro%2013%20AICMA.pdf

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional -ST-. (Junio 2019). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). CERAC-CINEP. Bogotá. Recuperado de: https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/06/Sexto-informe-trimestral-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf

SIIPO. (2020). Consulta al Sistema de Integrado de Información para el Posconflicto 2.0. Fecha de última consulta: 19 de agosto de 2020. Recuperado de: https://siipo.dnp.gov.co/inicio

UNODC (2020). Informe Ejecutivo PNIS No. 21. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención inmediata – componente familiar. Fecha de corte de información: 31 de marzo de 2020 https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf

UNODC-SIMCI (Julio 2020). Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos 2019. Colombia. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Julio/Informe_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Ilicitos_2019.pdf

Actos legislativos, leyes, decretos y proyectos legislativos

Congreso de la República. (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ´Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad´". Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201955%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202019.pdf

Presidencia de la República. (Mayo 2017). Decreto-ley 896 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-”

Presidencia de la República. (Febrero 2018). Decreto 362 DE 2018 “por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto número 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto-ley 896 de 2017”. Recuperado de: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034596

Comunicados, Autos y Sentencias de la Corte Constitucional

Corte Constitucional. (2019). Auto 387 del 18 de julio de 2019.Verificación de cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017. Magistrado Sustanciador: Alberto Rojas Ríos. Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm

Prensa

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Junio 2019). Formalizar para sustituir, otra gran herramienta del gobierno Duque para sustitución de cultivos. Recuperado de: http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Paginas/Formailzar%20para%20sustituir,%20otra%20gran%20

herramienta%20del%20gobierno%20Duque%20para%20sustituci%C3%B3n%20de%20cultivos.aspx

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Julio 2020). Arrancan los PISDA, otra herramienta para combatir economías ilegales y cultivos ilícitos. Recuperado de: http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1476/arrancan-los-pisda-otra-herramienta-para-combatir-economias-ilegales-y-cultivos-ilicitos/

Dejusticia. (Mayo 2020). Ordenan suspender la audiencia pública virtual con la que buscaban reanudar fumigaciones aéreas con glifosato. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/ordenan-suspender-la-audiencia-publica-virtual-con-la-que-buscaban-reanudar-fumigaciones-aereas-con-glifosato/

Dejusticia. (mayo 2020). Se hace justicia para familias campesinas excluidas del Programa de Sustitución de cultivos. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/se-hace-justicia-para-familias-campesinas-excluidas-del-programa-de-pnis/

Descontamina Colombia. (Marzo 2020). Gobierno Nacional y Naciones Unidas firman el convenio para la puesta en marcha de "Humanicemos", organización de desminado humanitario de excombatientes Farc. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-Nacional-Naciones-Unidas-firman-convenio-puesta-en-marcha-Humanicemos-organizacion-desminado-excombatientes-farc.aspx

El Espectador. (2020). Foro Colombia 2020 Erradicación forzada en medio del COVID-19. Mayo 6 de 2020. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=rZ3TkSEsih0

El Tiempo. (Octubre 2019). 'Peros' del Gobierno al proyecto que da gabelas a cultivadores de coca. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/gobierno-no-apoya-proyecto-de-ley-de-beneficios-judiciales-a-cultivadores-de-coca-428328

El Tiempo. (Julio 2020). Colombia solicita prórroga para erradicar minas antipersonal. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/colombia-solicita-prorroga-para-erradicar-minas-antipersonal-513096

El Tiempo. (Julio 2020). Este año, el 69 % de víctimas de artefactos explosivos son civiles. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/minas-antipersonal-y-explosivos-balance-del-cicr-sobre-victimas-civiles-y-de-fuerza-publica-en-2020-517668

Forero, S. (Febrero 2020). ‘El Gobierno desprecia la decisión campesina de arrancar la coca’: Eduardo Díaz Uribe. Entrevista. El Espectador. Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/el-gobierno-desprecia-la-decision-campesina-de-arrancar-la-coca-eduardo-diaz-uribe-articulo-906587

Forero, S. (Mayo 2020). Las vidas que cobra la erradicación forzada de Coca. El Espectador. Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/las-vidas-que-cobra-la-erradicacion-forzada-de-coca-articulo-917473

Forero, S. (Mayo 2020). Así va el Acuerdo de Paz: lejos de superar el problema de las drogas ilícitas. El Espectador. Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/asi-va-el-acuerdo-de-paz-lejos-de-superar-el-problema-de-las-drogas-ilicitas-articulo-917713

Lopera, S. (junio 2020). El Covid no paró la guerra en Bajo Cauca y sur de Córdoba, pero sí la sustitución. La Silla Vacía. Recuperado de: https://lasillavacia.com/covid-no-paro-guerra-bajo-cauca-y-sur-cordoba-si-sustitucion-77047

Presidencia de la República. (Julio 2019). Gobierno Nacional presenta plan que refuerza medidas de seguridad para líderes del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Recuperado de: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190716-Gobierno-Nacional-presenta-plan-refuerza-medidas-seguridad-lideres-Programa-Sustitucion-Cultivos-Ilicitos.aspx

Presidencia de la República. (Septiembre 2019). El Alto Comisionado para la Paz destaca que la combinación de estrategias del Gobierno Nacional permitió llegar a la erradicación de 98.246 hectáreas de coca. Recuperado de: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Alto-Comisionado-Paz-combinacion-estrategias-Gobierno-Nacional-permitio-llegar-erradicacion-98246-hectareas-coca-190905.aspx

Presidencia de la República. (Noviembre 2019). Este martes, el Presidente Duque entrega 38 municipios libres de sospecha de minas antipersonal. Recuperdo de: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Este-martes-el-Presidente-Duque-entrega-38-municipios-libres-de-sospecha-de-minas-antipersonal-191118.aspx

Presidencia de la República. (Noviembre 2020). Decreto 2107 del 22 de noviembre de 2019 "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones". Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202107%20DEL%2022%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202019.pdf

RCN Radio. (Enero 2020). Nueva etapa de erradicación de cultivos ilícitos comenzará este fin de semana. Recuperado de: https://www.rcnradio.com/colombia/nueva-etapa-de-erradicacion-de-cultivos-ilicitos-comenzara-este-fin-de-semana

RCN Radio. (Julio 2020). Tribunal de Nariño falla a favor de la suspensión de la aspersión con Glifosato. Recuperado de: https://www.rcnradio.com/judicial/tribunal-de-narino-falla-favor-de-la-suspencion-de-aspersion-con-glifosato

Soto, L. (Julio 2020). En medio de la incredulidad, Duque apuesta por nueva estrategia de sustitución de coca. La Silla Vacía. Recuperado de: https://lasillavacia.com/medio-incredulidad-duque-apuesta-nueva-estrategia-sustitucion-coca-77596

Vía Campesina. (Agosto 2020). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito en peligro en Colombia. Recuperado de: https://viacampesina.org/es/programa-nacional-integral-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-en-peligro-en-colombia/

Eventos - Reuniones

Congreso de la República. (12 de junio de 2020). Audiencia Pública Virtual Congreso Implementación Punto 4. Implementación del PNIS y de una política de drogas con enfoque de DDHH.

El Espectador. (Mayo 6 de 2020). Foro Virtual Colombia 2020. Erradicación forzada en medio del COVID-19. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=rZ3TkSEsih0

G-Paz y Corporación Humanas. (29 de julio de 2020). Estado de la sustitución desde la perspectiva de las mujeres y los retos en la pandemia. Foro Virtual. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=w9Haj_aptCQ

Reunión de la ST con el enlace de punto 4 del CEPDIPO. (6 de agosto de 2020).

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 5 DEL ACUERDO FINAL "ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO"

Este punto contiene el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición –SIVJRNR–, conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV–, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD– y la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, las Medidas de Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado, y los Compromisos y Garantías en Derechos Humanos –DD. HH.–.

Desde la firma del A.F. ha sido uno de los puntos que más ha reportado avances en su implementación con la creación de tres (3) entidades, con sus marcos jurídicos consolidados y en funcionamiento. Sin embargo, su implementación no ha estado exenta de controversias y obstáculos. De hecho, diversas fuerzas políticas contrarias al A.F., particularmente aquellas relacionadas con el partido de gobierno, han promovido esfuerzos para la modificación e incluso derogación de algunas disposiciones e instituciones que conforman el SIVJRNRN, con especial atención en las competencias judiciales de la JEP, la naturaleza jurídica de la Unidad de Búsqueda y el acceso a información por parte de la CEV. Sin embargo, la Corte Constitucional ha ratificado la estructura y configuración del Sistema y ha realizado aclaraciones a través de sus sentencias sobre las competencias y capacidades conservando la naturaleza estipulada en el A.F., si bien, también ha hecho algunas modificaciones a lo pactado[96].

En el componente de verdad se resalta el inicio formal del mandato de 3 años de la CEV y sus tareas de recolección de información y testimonios sobre los hechos del conflicto armado, junto con su despliegue territorial con casas de la verdad en diferentes regiones del país. No obstante, la Comisión también ha debido soportar continuos ataques a su legitimidad y credibilidad mediante los cuales se pretende cuestionar la idoneidad de sus miembros y, por ende, los resultados de su trabajo.

La UBPD consolidó sus equipos de trabajo e inició también su despliegue territorial, al tiempo que recibió desde el inicio de la implementación insumos e información recolectada por excombatientes de FARC y organizaciones sociales derivadas de las medidas del Comunicado No. 62, y avanzó en la construcción del Plan Nacional de Búsqueda el cual fue publicado finalmente el 6 de mayo de 2020. En el caso de la UBPD, su puesta en marcha tomó más tiempo y fueron varios los retos advertidos por esta ST en sus informes anteriores (en la I Fase) con respecto a la necesidad de contar con recursos y el equipo suficiente para realizar sus labores. También se presentaron algunos desafíos en la articulación con entidades como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLYCF– y la Fiscalía General de la Nación –FGN– para realizar la búsqueda, que, con el tiempo, comenzaron a ser superados.

[96] Ello en referencia a los cambios en las competencias sobre terceros civiles y agentes del Estado que no son miembros de FFPP en el caso de la JEP.

En el componente de Justicia, la JEP fue la primera de las tres instituciones del SIVJRNR en iniciar su funcionamiento en 2018, avanzando en la apertura de los primeros macro casos, el despliegue de enlaces territoriales y duplas psico-jurídicas en todo el país, y en la emisión de las primeras decisiones jurídicas en casos relevantes. Además, durante estos 3 años de implementación del A.F. se avanzó en la consolidación de su andamiaje normativo con la aprobación de sus leyes de procedimiento (Ley 1922) y Estatutaria (Ley 1957) declarada exequible por la Corte Constitucional. Sin embargo, diferentes asuntos han preocupado permanente a esta ST, entre ellos, los ataques mediáticos y políticos a la que ha sido sometida, los retrasos que ha tenido su expedición normativa y la continuidad de la privación de la libertad de excombatientes acreditados de FARC.

En relación con la Reparación Integral, los avances no han sido tan notorios, y se mantiene la deuda de la modificación y adecuación participativa de la política nacional de reparación integral a víctimas. Si bien la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas –UARIV– avanzó en su fortalecimiento institucional a partir de la adopción de resoluciones internas para regular los procesos de retornos y reubicaciones, atención a víctimas en el exterior y la reparación colectiva, durante los primeros 3 años de implementación, la Reparación Integral a las Víctimas es un asunto que no ha sido prioritario en la agenda de implementación del Gobierno Nacional. Un asunto que mereció el seguimiento de esta ST y que aún no se resuelve, es el saneamiento y monetización de los bienes incluidos por FARC en el inventario entregado al Gobierno Nacional al momento del desarme, que tiene como destino la reparación de las víctimas.

Finalmente, en el componente de DD. HH., si bien durante el primer año de implementación se logró avanzar en acuerdos con organizaciones de la sociedad civil y ejercicios territoriales para su desarrollo, desde 2018 no se han generado avances significativos en su compromiso principal de construcción de un Plan Nacional de Acción en DD. HH. Ello tiene mayor peso ante un contexto de continuidad en las violaciones a los DD. HH. que siguen ocurriendo en algunos territorios del país, quienes demandan garantías de seguridad y el acceso efectivo a sus derechos.

Tres años de implementación que vale decir, fueron atravesados por elementos de contexto con impacto en la implementación, como los intentos de modificación a sus competencias y estructura a través de canales legislativos en el Congreso de la República, los debates y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y las discusiones alrededor de las asignaciones presupuestales necesarias para la creación y puesta en marcha del SIVJRNR. También ha sido telón de fondo la persistencia de violaciones a los derechos humanos y los ataques contra líderes y defensores de DD. HH., excombatientes y familiares, periodistas y otros actores de la sociedad civil, algunos de ellos comprometidos con el proceso de paz, con el consecuente detrimento en las oportunidades y posibilidades de implementación del A.F.

1. Contexto general

Dos elementos han configurado el contexto para la implementación de este punto en el periodo 2019 y 2020. Las elecciones regionales y locales y el inicio de un nuevo período de administraciones locales desde el 1 de enero de 2020 y la pandemia mundial que afecta a Colombia desde marzo de 2020 generando alteraciones estructurales en la agenda social, política y económica del país, y por supuesto en la implementación del A.F.

En relación con los nuevos mandatarios locales, si bien existe una heterogeneidad en las posturas en relación con la implementación del A.F., este cambio de gobiernos abre una ventana de oportunidad para que los gobernadores/as y alcaldes/as entrantes incorporen en los procesos de planeación y desarrollo los compromisos del A.F., y en los casos de las regiones PDET, para que identifiquen posibilidades de articulación entre estos planes y políticas.

Este punto de víctimas no escapa a esta nueva dinámica, pues a la experiencia de inclusión en sus planes de desarrollo de políticas específicas que ya traen los municipios y las gobernaciones de administraciones anteriores emanadas del cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, se suman ahora las iniciativas del pilar 8 de los PDET y la llegada, a muchos lugares, del SIVJRNR. Si bien es cierto, aún es muy temprano para valorar el éxito o fracaso de estas interacciones en las diferentes políticas a nivel local, es claro que se trata de una oportunidad única de robustecer la respuesta institucional a las víctimas del conflicto.

Sin embargo, la crisis sanitaria por la Covid-19 ha puesto una presión importante sobre la implementación, al modificar las prioridades en la respuesta por parte de las administraciones locales y regionales, para atender la emergencia. Ello puede representar riesgos para la implementación, entre los que se destacan: (i) una posible modificación de los contenidos y asignaciones presupuestales a nivel local, disminuyendo la relevancia, presencia y recursos a los proyectos del A.F.; (ii) límites a la participación de las víctimas y la sociedad en general en los procesos del SIVJRNR debido al confinamiento y el giro a la virtualidad; (iii) posibles afectaciones a los debidos procesos de comparecientes y víctimas, cumpliendo su paso correspondiente por los mecanismos del SIVJRNR, (iv) incremento del riesgo y agravamiento de las condiciones de protección y seguridad de víctimas y comparecientes del SIVJRNR en la actual coyuntura; y (v) falta de supervisión de cementerios, fosas y otros espacios en los cuales puedan encontrarse dispuestos cuerpos de personas dadas por desaparecidas[97]. Además, a nivel de DD. HH., se han generado contextos de violencia profundizados por la emergencia sanitaria que ponen en riesgo la vida, especialmente de las mujeres, los migrantes y las víctimas del conflicto armado, para lo cual, a pesar de los marcos normativos e instituciones

[97] Un análisis diverso de los avances y retos en el marco de la pandemia se puede encontrar en: (Revista Semana, 2020).

destinadas para la atención, no se ha logrado una respuesta articulada desde una política nacional de derechos humanos efectiva y eficiente[98].

Ante este contexto, y con los avances realizados hasta el momento, transcurridos casi 4 años de la firma del Acuerdo, es necesario preguntarse por los alcances en la realización de los derechos de las víctimas del conflicto armado, a partir de los compromisos establecidos en el Punto 5 y el funcionamiento y puesta en marcha que han tenido las instituciones y los programas que se desprenden de estos. Por ello, la pregunta que guía el análisis de este informe es si, durante el periodo de análisis, **el funcionamiento del SIVJRNR está contribuyendo efectivamente a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral**.

Ello, específicamente en lo relativo a los avances realizados por las diferentes entidades en el periodo comprendido entre junio de 2019 a julio de 2020 y los procesos identificados por esta ST como prioritarios: (i) los avances en el reconocimiento de verdad ante la CEV, la cual cuenta con una presión en torno a la temporalidad de su mandato y a los límites en la aplicación y comprensión del régimen de condicionalidad del SIVJRNR por parte de los comparecientes; (ii) la creación e implementación efectiva del plan nacional y planes regionales de búsqueda de la UBPD y la articulación con el Sistema; (iii) los abordajes jurídicos de las decisiones de la JEP sobre el acogimiento de comparecientes, en particular en el caso de terceros civiles y exparamilitares, colisión de competencias con la FGN, la situación jurídica de excombatientes que continúan privados de la libertad, la participación efectiva de las víctimas; y, el régimen de condicionalidad y los aportes a la verdad; (iv) la persistencia en el incumplimiento en la adecuación de la política de reparación integral y las tensiones en torno a los bienes de FARC y los recursos disponibles para garantizar la reparación de las víctimas. Finalmente, (v) la falta de avances en relación con los planes y programas relacionados con las Garantías de no repetición y compromisos en DD. HH.

2. Análisis por Tema

2.1. Tema 1: Verdad

2.1.1. Subtema 1: Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición –CEV– (5.1.1.1)

2.1.1.1. Eventos prioritarios en el periodo que cubre el informe

La CEV se encuentra en la mitad del período que comprende su mandato. Durante este último año consolidó su infraestructura física y de personal y comenzó de lleno su trabajo investigativo y de relacionamiento territorial[99]. Tras la muerte del

[98] Sobre estas preocupaciones ver: (CINEP-PPP, 2020) (El Espectador, 2020), (Procuraduría General de la Nación, 2020).

[99] Estructuró su gestión en tres niveles: (i) El misional, constituido por el pleno de los Comisionados; (ii) el Estratégico, conformado por sus áreas temáticas en torno a sus objetivos, la metodología, las estrategias de participación, comunicación, pedagogía y artística y cultural y cuatro enfoques –género,

Comisionado Alfredo Molano la Comisión abrió un proceso público de elección, el cual dio como resultado el nombramiento de Alejandro Castillejo Cuellar como nuevo Comisionado elegido por dos demás comisionados en ejercicio.

Para el desarrollo de sus objetivos misionales, la CEV construyó tres estrategias: (i) Gestión del conocimiento para la producción del informe final; (ii) Diálogo social para la apropiación de la verdad, la convivencia y la no repetición, y (iii) Fortalecimiento organizacional en perspectiva de la consolidación institucional. La Comisión realizó su despliegue territorial a través de Casas de la verdad, logrando la puesta en funcionamiento de 22 casas a 31 de diciembre de 2019[100].

Los núcleos de conocimiento definidos para orientar la investigación que dará soporte al informe final son: (i) Responsabilidades del Estado, (ii) Dinámicas Económicas, despojo, desplazamiento y conflicto armado, (iii) Actores Armados y otros responsables en las dinámicas de la guerra, (iv) Economías de las drogas ilícitas y conflicto armado, (v) dimensiones internacionales y exilio, (vi) Causas, dinámicas e impactos del Conflicto armado en pueblos étnicos, (vii) Afrontamientos, resistencias no violentas y transformaciones para la paz, (viii) Sociedad y cultura, (ix) Democracia y conflicto armado y (x) Economías de las drogas ilícitas y conflicto armado (CEV, 2020, pág. 27).

Para el desarrollo de la investigación y para el abordaje de sus demás objetivos, la Comisión ha recurrido a una diversidad importante de metodologías y estrategias de trabajo social y comunitario. Se destacan los Encuentros por la verdad realizados hasta el momento: reconocimiento a las mujeres y personas LGBTI víctimas de violencias sexuales en el conflicto armado; reconocimiento a la persistencia de las mujeres y familiares que buscan personas desaparecidas; impacto del conflicto a niños, niñas y adolescentes; e, impacto del conflicto a población campesina.

Cuenta con una Estrategia Cultural y Artística desde donde promueven el reconocimiento de estas expresiones durante el tiempo de la guerra y avanzan en procesos pedagógicos para el esclarecimiento de la Verdad. En este periodo también ha trabajado alrededor del fortalecimiento de Capacidades para la convivencia territorial, mapeos de experiencias de convivencia y de conflictividades y de recomendaciones de no repetición con instituciones, sociedad y expertos, y ha construido numerosos documentos analíticos sobre homicidios y desapariciones de líderes sociales y defensores de DD. HH. en diferentes momentos de la historia reciente de Colombia y a las dinámicas del conflicto armado interno.

Asimismo, hay un avance significativo en la recolección de testimonios de víctimas, testigos y familiares, actores armados y del conflicto y expertos, mediante entrevistas

curso de vida y discapacidad, psicosocial y étnico; y, (iii) el Gerencial, compuesto por las áreas administrativa, legal, financiera y logística. Cuenta además con un Comité Asesor creado como un órgano de consulta por el Pleno de la Comisión.

[100] Estas casas se encuentran en: Villavicencio, continuando en las ciudades de Cúcuta, Popayán, Barrancabermeja, Cali, Valledupar, Ibagué, San José del Guaviare, Sincelejo, Apartadó, Medellín, Quibdó, Florencia, Tumaco, Barranquilla, Arauca, Mocoa, Puerto Asís, Buenaventura, Neiva, Bucaramanga y Pereira.

individuales, reconstrucción de historias de vida, entrevistas colectivas, diagnósticos comunitarias y entrevistas a sujetos colectivos[101]. De este trabajo, durante 2019 la CEV reportó 10.755 entrevistas, y 353 testimonios de población exiliada en las cuatro regiones –Norte América, Centro América, Sur América y Europa–, excombatientes y otros actores con más de 11.700 entrevistas realizadas[102].

Durante este periodo, fueron realizadas actividades con los firmantes de la paz. Con exintegrantes de las FARC-EP del Bloque Caribe, Bloque Magdalena Medio, Bloque Oriental, Bloques Oriental y Sur y Bloque Sur se han construido líneas del tiempo del conflicto y de esclarecimiento de las dinámicas sociales, políticas y armadas en los territorios. También han participado en los Encuentros por la Verdad y en jornadas de contribución a la verdad con quienes integraron el Secretariado de las FARC. Allí se abordaron temas como el problema de la tierra, el narcotráfico, insurgencia y contrainsurgencia, la relación de las antiguas FARC con la población civil o su funcionamiento y organización interna (CSIVI FARC; Centro de Pensamiento y Diálogo Político). Por su parte, el Ejército Nacional ha entregado a la Comisión 5 informes, los dos últimos dentro del periodo analizado, el primero denominado “Los soldados regulares víctimas del secuestro” y el segundo “En surcos de Dolores”[103] (CEV, 2020).

La ST resalta como un avance de cumplimiento que la Dirección de Conocimiento de la CEV avanzó en el desarrollo de 8 documentos con los lineamientos técnicos para la construcción del informe final de la Comisión, atendiendo a los enfoques diferenciales, en los cuales se aborda la ruta de investigación, la guía del mecanismo de seguimiento y monitoreo al proceso de recolección y revisión de fuentes, las definiciones de violaciones individuales a DD. HH. y al Derecho Internacional Humanitario –DIH–, entre otros asuntos (CEV, 2020, pág. 26).

Por último, durante 2020 y como resultado de las adaptaciones de su Planeación por la crisis sanitaria por Covid-19, la CEV tomó la decisión de priorizar las labores de análisis y procesamiento de la información recolectada para la construcción de sus informes, mientras pueden regresar a los territorios una vez pase la emergencia[104].

2.1.1.2. Análisis

La CEV se ha convertido en un referente de construcción de paz importante no solo

[101] Vale la pena mencionar que, pese a que la CEV solicitó al Ministerio de Defensa, en el marco del derecho de acceso a la información reservada que le otorga el Decreto 588, la entrega de los documentos relacionados con seguimientos y espionajes informáticos contra líderes sociales, defensores de DD. HH. y periodistas, entre otros, denunciado por la Revista Semana (CEV, 2020) sin que se conozcan hasta el momento los resultados a esta solicitud.
[102] A 05 de agosto de 2020 la CEV reportaba en su página web haber realizado 11.118 entrevistas de todos los lados y la recepción de 203 informes.
[103] Resulta relevante mencionar que durante la entrega de este informe la CEV, a través de su presidente, hace un llamado al Ejército Nacional para que no escude su responsabilidad corporativa en el entendido de que sus leyes impiden la comisión de faltas, y advierte que lo sagrado no son las instituciones sino los seres humanos (CEV, 2020).
[104] Una de las estrategias de trabajo en la pandemia es la virtualización, en donde sobresalen los diálogos para la no repetición del conflicto. Sobre esto ver: (El Espectador, 2020).

para las víctimas sino también para diferentes estamentos de la sociedad colombiana, quienes ven en ella un nuevo actor estatal relevante en el desarrollo de los acontecimientos relacionados con las violencias y la paz en el país. Al mismo tiempo, la Comisión ha logrado tener un apoyo internacional significativo que le brinda tranquilidad, pese a que sigue recibiendo ataques políticos y mediáticos por parte de diferentes actores que continúan en su intento de desprestigiarla a través de mensajes engañosos sobre sus integrantes[105] y que, con alguna frecuencia, recibe críticas sobre algunas de sus decisiones[106].

Al tiempo, tiene en la actualidad desafíos de gran envergadura para el cumplimiento de su misión, tanto de orden estratégico y metodológico, como quiera que requiere con prontitud tomar decisiones sobre las tesis centrales y los contornos del informe final, como de orden operativo, por cuanto, a un periodo ya de por si breve de 3 años de los cuales han transcurrido 20 meses, se suma la pandemia que debilita su presencia territorial y de relacionamiento personal con las víctimas y las comunidades.

Hay además aspectos que requieren atención en tanto pueden impactar negativamente la realización de los derechos a la verdad, la justicia y reparación y el desarrollo integral de su mandato. Entre ellos se destacan:

La baja recepción de información de comparecientes

Para el último mes de 2019 se reportaba apenas un 2% de entrevistas a comparecientes y actores civiles en el marco del conflicto, del total de testimonios recaudados por la CEV (CEV, 2020). Así, mientras se ha obtenido información valiosa de las entrevistas colectivas con excombatientes de las FARC-EP, no fue similar a nivel individual en los territorios, ni con los actores civiles que cumplieron algún tipo de rol en el conflicto armado. En relación con el volumen de aportes a la verdad de las FFMM a la CEV, éste no se detalla en el informe de rendición de cuentas de la entidad de 2019, aunque se suponen bajos considerando el total global[107].

Estas dificultades se presentan aún después de la expedición de la Resolución interna 075 de 2019 “por la cual se fijan los criterios para la certificación de la participación de comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz que se presentan ante la

[105] Sobre este asunto puede leerse la reciente polémica despertada por el exministro Juan Carlos Pinzón en Twitter donde señaló que: “La mayoría [de los] comisionados registran afinidad ideológica o nexos con grupos armados”. La respuesta de la Comisión puede leerse en declaración pública del 14 de julio de 2020 donde rechazan estas afirmaciones y lamentan que el exministro no se haya retractado por cuanto es falso y hace daño, considerando la falta de veracidad de la información. (CEV, 2020). La respuesta del exministro puede leerse en: (El Tiempo, 2020).

[106] Cerrando este informe la CEV recibió fuertes críticas por la cancelación del simposio sobre Homicidio en Persona Protegida al advertir la presencia del coronel del coronel Hernán Mejía Gutiérrez, quién tiene seis procesos por esto hechos y actualmente es compareciente en la JEP (ACORE, 2020). Al juicio del presidente de la CEV, en estos casos lo correspondiente es hacer aportes a la verdad. Este hecho también generó la molestia del Comisionado Ospina quién convocaba el evento por parte de la Comisión (El Tiempo, 2020).

[107] Cabe señalar que la Procuraduría General de la Nación resaltó que, si bien es cierto estos seguían siendo bajos, la proporción de estos últimos aportes fue un poco mayor que la obtenida para el caso de excombatientes de FARC-EP (PGN, 2020).

Comisión de la Verdad y aportan en la ruta de esclarecimiento de la verdad" la cual se requería para avanzar en esta dirección. Este fenómeno se presenta, según la misma CEV, como resultado de un conjunto de situaciones[108] que podrían estar revelando, entre otras cosas, el bajo interés de algunos comparecientes para brindar verdad en el marco del SIVJRNR, ya sea porque no perciben suficiente claridad en la forma en que estos aportes a la verdad son valorados en sus procesos judiciales ante la JEP, porque no quieren reconocer sus roles o responsabilidades dentro de las dinámicas del conflicto armado, o porque no hay credibilidad en este sistema de justicia transicional. También preocupa a la Comisión las dificultades que han tenido para acceder a la información sobre las medidas cautelares donde hay enterradas personas dadas por desaparecidas.

Es necesario considerar que un elemento central en el funcionamiento de este modelo de justica transicional es el aporte de verdad que cada compareciente ofrece a cambio de beneficios judiciales. Por tanto, la remisión que se haga de la JEP a la CEV de estos comparecientes y el cumplimiento del deber de verdad que hagan estos, son fundamentales para mantener los derechos de las víctimas en el centro de la Justicia transicional.

Proyectos de ley en el Congreso de la República

La CEV ha experimentado en varias legislaturas intentos, especialmente desde el partido de gobierno, de modificaciones o limitaciones a su mandato. Desde ese mismo ángulo, durante el segundo semestre de 2019 fue radicado el Proyecto de Ley 091/19 Senado por Paola Holguín y Juan Fernando Espinal: "por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones", con el cual se prohíbe la celebración de actos públicos, oficiales o no, que exalten o conmemoren personas sancionadas por violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH y se prohíben a todas las autoridades administrativas autorizar reuniones o manifestaciones en este sentido. Si bien el mandato de la CEV no tiene este propósito ni ninguno similar, este tipo de iniciativas podría derivar en limitaciones al tipo de acciones que desarrolla la CEV en relación con los excombatientes de las FARC-EP.

2.1.1.3. Conclusión

La CEV se encuentra actualmente **cumpliendo** con el mandato conferido por el A.F., y atendiendo los planes estratégicos y operativos trazados en desarrollo de su marco

[108] Entre estas situaciones se destacan: (i) la inexistencia de orientaciones para el relacionamiento con las regiones, (ii) el limitado avance en las mesas nacionales (revisar en entrevista); (iii) la situación de violencia en los territorios y el homicidio permanente de excombatientes y líderes/as sociales; (iv) la falta de coordinación con la JEP en la remisión de las personas comparecientes en virtud del régimen de condicionalidad; (v) la jerarquía existente al interior de las estructuras de operación de los grupos armados legales e ilegales que implica que el esclarecimiento deba hacerse de acuerdo con esas escalas; (vi) el retraso en las directrices sobre comparecientes por parte del equipo de nivel nacional para los territorios tras la expedición de la Resolución interna 075; y (vii). los escándalos que ha protagonizado en los últimos meses la Fuerza Pública (CEV, 2020, pág. 25).

normativo. Es necesario, en todo caso, establecer si los cambios en los énfasis de su trabajo como resultado de las adaptaciones por los meses de confinamiento retrasarán de manera irremediable su cronograma, y en particular, la elaboración del informe final. Como quiera que aún la Comisión no ha hecho pública esta valoración, ni tomado decisiones al respecto, la ST conserva la calificación de **a tiempo**, y mantendrá su atención a posibles variaciones en este aspecto. Por último, esta ST constata que el quehacer de la CEV ha mantenido **correspondencia** con las disposiciones del A.F. en el desarrollo de sus labores, pero manifiesta su preocupación por el volumen tan bajo de aportes a la verdad hecha por algunos actores del conflicto armado. De mantenerse esta situación, podría repercutir seriamente en los derechos de las víctimas a conocer la verdad plena de los hechos que les afectaron durante el conflicto armado.

2.1.2. Subtema 2: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el marco del conflicto armado –UBPD– (5.1.1.2)

2.1.2.1. Eventos prioritarios en el periodo que cubre el informe

La UBPD continúa su fortalecimiento institucional y metodológico. Hace presencia nacional a través de 17 equipos territoriales y seis sedes satelitales[109]. En 2019 asesoró a 1.230 personas, 4.791 se relacionaron con la entidad en el marco del proceso de participación en la búsqueda y en junio de 2020 convocó la instalación del Consejo Asesor, luego de un proceso de elección autónoma de los delegados de las sociedad civil. Cuenta actualmente con 5.713 registros de personas dadas por desaparecidas[110], y reporta a corte de marzo de 2020 su participación en 6 entregas dignas, 1 de ellas colectiva y 5 entregas individuales[111] (UBPD, 2020).

En relación con sus procesos estratégicos misionales, en mayo de 2020 la UBPD presentó públicamente el Plan Nacional de Búsqueda –PNB–, considerada la carta de navegación de la labor humanitaria de búsqueda construida con familiares, organizaciones de víctimas y entidades del Estado, donde se incluyen, entre otros: (i) el diseño de un registro único nacional de personas dadas por desaparecidas; (ii) la creación de un registro de fosas, cementerios ilegales y sepulturas; y (iii) se establecen tres ejes estratégicos en torno a la recolección y búsqueda de información, la localización y la participación. Se espera que en una segunda versión se estructure

[109] Las sedes se encuentran en: Rionegro, Quibdó, Arauca, Yopal, Bogotá. Ibagué, Cali, Villavicencio, San José del Guaviare, Florencia, Puerto Asís, Barranquilla, Sincelejo, Montería, Cúcuta, Apartadó, Barrancabermeja.
[110] Sin que exista una cifra oficial, se estiman 120 mil personas desaparecidas víctimas de desaparición forzada, reclutamiento y secuestro. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH– de Colombia han sido desaparecidas forzadamente 60.630 personas en los últimos 45 años en el marco del conflicto armado (CNMH, 2016).
[111] Según la UBPD: “El rol de la UBPD en estas entregas fue realizar acciones de fortalecimiento para la participación de las personas que buscan, en el marco de las diligencias judiciales de entrega digna que lidera la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, debe resaltarse que, a excepción de la entrega digna que la UBPD coordinó, se realizó articulación con la UARIV para el acompañamiento psicosocial, como lo determina el Decreto Ley 589 de 2017 en términos de su competencia.” (UBPD, 2020).

el cronograma que guiará la ejecución de las estrategias, las entidades que participarán y su presupuesto (UBPD, 2020).

Paralelamente, la Unidad trabaja en 11 planes regionales de búsqueda que vincularían a 607 personas dadas por desaparecidas en: Pacífico, Meta, Caquetá, Cundinamarca, Eje Cafetero, César, Valle y Magdalena Medio. Estos Planes se encuentran en fases de información y localización, mientras que uno llegó hasta prospección, pero no se hallaron cuerpos en la diligencia (UBPD, 2020). Por su parte, en el marco del Impulso al proceso de identificación de cadáveres en condición de no Identificados desarrollado en la estrategia de articulación y coordinación interinstitucional con el INMLYCF, se han ingresado hasta el momento al instrumento de recolección de la UBPD 8.066 casos y 5.130 casos al SIRDEC. En esta misma estrategia se han entregado 59 cuerpos esqueletizados recuperados del laboratorio de antropología forense de la Universidad de Antioquia en el marco de las medidas cautelares con la JEP (UBPD, 2020).

Esta entidad también avanzó en materia de comunicaciones y pedagogía mediante la realización de 6 círculos de saberes, piezas de comunicación y la realización entre junio y diciembre de 2019 de 83 acciones pedagógicas.

Durante el 2019 recibió 120 ofrecimientos de información de aportantes voluntarios: 10 de Fuerza Pública, 73 de FARC y 37 de otros aportantes, los cuales reportan el conocimiento de la posible ubicación de 57 personas, 40 de ellas sobre posible lugar de búsqueda (UBPD, 2020). Por su parte, y tras un proceso de documentación humanitaria, excombatientes de FARC entregaron en un acto público realizado el 20 de agosto de 2019, 276 casos para que se iniciaran los procedimientos necesarios y se estableciera su paradero (CSIVI-FARC, CEPDIPO, 2020, pág. 142). En mayo de 2020 y en el marco del caso 001 sobre retenciones ilegales, el partido FARC entregó 23 nuevos casos con información sobre el paradero de 27 personas que fueron desaparecidas mientras estaban en cautiverio[112]. Con esta entrega la Comisión de Búsqueda de Desaparecidos de FARC afirma completar 331 casos documentados y trasladados a la UBPD (El Espectador, 2020).

Por último, la UBPD presentó el documento “Orientaciones de la UBPD para el mantenimiento de las condiciones de preservación, custodia y dignidad de los Cadáveres No Identificados –CNI– e Identificados No Reclamados –CINR– o cuerpos sin entregar dispuestos en cementerios y morgues, frente a la coyuntura generada durante el periodo de atención por la Covid-19 en Colombia”, mediante el cual emitió recomendaciones para el adecuado manejo de estos cuerpos en medio de un aumento de casos de personas fallecidas por COVID-19 que pueden poner en riesgo la búsqueda y hallazgo de personas dadas por desaparecidas (UBPD, 2020) y declaró el sitio de inhumación de El Copey (Cesar), como lugar de interés para la búsqueda de personas desaparecidas y solicita a las autoridades locales su protección (UBPD, 2020).

[112] Cabe agregar que los excombatientes crearon la Comisión Nacional de FARC para la búsqueda de personas desaparecidas, cuyo trabajo es la entrega de informes a la Unidad.

2.1.2.2. Análisis

La UBPD continúa su proceso de consolidación y despliegue territorial, y avanza en la estructuración de sus metodologías y lineamientos de trabajo. Si bien se esperaba el PNB y la instalación del Consejo Asesor para el 2019, se evalúa positivamente que finalmente estas disposiciones del Decreto Ley 588 de 2017 hayan visto la luz en mayo y junio de 2020 respectivamente. Se destacan los espacios de participación de las víctimas en diferentes estrategias de la entidad y los esfuerzos pedagógicos para la socialización de las fases de búsqueda y la dimensión del problema de la desaparición en el país (OFB, 2020).
Sin embargo, durante este periodo de análisis se hacen notorios dos aspectos sobre su desempeño que podrían estar afectando el derecho a la verdad de las víctimas y familiares de personas desaparecidas[113]:

Falta de estrategia y planeación concreta para la búsqueda

A tres años de su creación y dos años de su puesta en funcionamiento. Ante la realidad de las dificultades que entraña la búsqueda de personas desaparecidas en un país como Colombia, considerando la magnitud del fenómeno, la duración del conflicto, y la existencia de zonas en riesgo constante por factores naturales, de desarrollo urbano e infraestructura y persistencia de la violencia, llaman la atención cuatro aspectos problemáticos: (i) el retraso y lentitud para dar respuesta a solicitudes de búsqueda con información de posible localización vs la realización de una sola acción de prospección sin hallazgo de cuerpos, (ii) la falta de información y seguimiento a los casos presentados y la notificación de avances a las familias de víctimas y organizaciones que les acompañan (COALICO, 2020); (EQUITAS, 2020); (iii) la falta de iniciativa para proteger lugares donde posiblemente se encuentren los cuerpos de personas dadas por desaparecidas[114]; y, la ausencia de una planeación técnica y estratégica para poner en marcha el PNB[115].

[113] Vale la pena anotar que, sobre estos y otros asuntos de interés para la ST, fue enviada solicitud de información a la UBPD el día 07/07/2020 de la cual se obtuvo respuesta el día 14/07/2020 remitiendo a la información consignada sobre Rendición de Cuentas de la entidad y PNB en su página web. Se incluye en su carta de respuesta que: “es importante resaltar que la Sentencia C-080 de 2018 de la Corte Constitucional establece la confidencialidad de la información de la UBPD, “la Unidad de Búsqueda es un “organismo humanitario” de los mencionados en los Convenios de Ginebra, similar al CICR, que realizará sus actividades humanitarias, en el marco de la confidencialidad”. UBPD 100-1-202002136, 14 de julio de 2020, Bogotá.
[114] Existen diversas interpretaciones en torno al alcance de la UBPD frente a este tipo de medidas en particular, las que se encuentran entre las funciones estipuladas en el Decreto Ley 589 de 2017 en los Art. 6, 7, 8 y 17, declarados exequibles (condicionalmente en el caso del Art. 8) a través de la Sentencia C-067 de 2018. Al cierre de este informe la UBPD declaró el sitio de inhumación en El Copey (Cesar) como lugar de interés para la búsqueda de personas desaparecidas y solicitó a las autoridades locales su protección el 30 de julio de 2020.
[115] Sobre este último aspecto se ha subrayado que es importante que este Plan incluya actividades, indicadores y responsables claros, esquemas de articulación entre la entidad central y sus oficinas territoriales y relación con los planes regionales, además de los elementos teóricos y conceptuales de la búsqueda (EQUITAS, 2020).

Lo anterior comienza a ser motivo de preocupación de las víctimas que llevan años, y en algunos casos décadas, esperando respuestas del Estado. Ello se aprecia en los ejercicios de rendición de cuentas ante las numerosas preguntas en este sentido, de quienes comienzan a sentir frustración ante la ausencia de este tipo de actividades, que asumían se acelerarían con la creación de esta entidad tras el A.F. Esta percepción podría agravarse por la baja ejecución presupuestal en materia de inversión durante el año 2019 que, a juicio de la misma Entidad, se debe a las dificultades en la contratación de la planta de personal producto de los retrasos en las transferencias del Estado de su presupuesto en 2018, y que, durante 2019, no fue posible superar (El Tiempo, 2020).[116]

Es importante considerar que esta situación resulta sensible por cuanto para las víctimas y familiares es apremiante avanzar en la búsqueda de sus familiares, y la percepción de la falta de avances concretos en la búsqueda, pueden conllevar a la pérdida de legitimidad y confianza en esta entidad.

Dificultades de articulación con la JEP y la CEV

Son múltiples los ángulos de trabajo compartido que tienen las entidades del Sistema, de allí que su diseño original las concibió como partes de un todo, capaz de realizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. Sin embargo, pese a que son varios los procesos y acciones que se han adelantado para su articulación, estas dificultades hacen que las víctimas no tengan claridad sobre qué esperar de cada entidad, ni los límites de los mandatos. Ejemplo de ello puede encontrarse en el caso de los cementerios en los que la JEP y la UBPD coinciden en acciones en el marco de la desaparición forzada. Se estima que en 450 cementerios hay 26.000 personas no identificadas y que el número de víctimas podría ascender, de realizarse acciones de intervención para buscar personas desaparecidas (El Espectador, 2020).

Si bien se esperaba que la UBPD emprendiera acciones para la protección de cementerios al tener el mandato de la búsqueda humanitaria de personas dadas por desaparecidas y la posibilidad de acceder y proteger lugares en los que esta entidad va a llevar a cabo sus funciones de búsqueda, localización, recuperación e identificación (Decreto 589/2018 Art. 6, 7, 8 y 17), resultó ser la JEP quien, tras la solicitud que hiciera el MOVICE, trabajara en la emisión de medidas cautelares para proteger algunos de los cementerios del país, hecho que ha sido recibido positivamente por varias organizaciones. Paralelamente la misma Jurisdicción ha realizado acciones de inspección y exhumación en el caso 03 sobre “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”. Sin embargo, en estas acciones no son claros los límites y relacionamientos entre los

[116] Mientas en el artículo del periódico El Tiempo, anteriormente citado, se habla de una ejecución del 63 %, la entidad reporta una ejecución presupuestal en funcionamiento del 95% y una ejecución en inversión del 74% (79% en la implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano nacional y 41% en el Fortalecimiento de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas nacional) (UBPD, 2019).

mandatos de cada entidad, lo cual ha derivado en la percepción de una falta de articulación entre la JEP y la UBPD.

Sobre este asunto, algunas organizaciones de víctimas señalan que estas dos entidades, aunque han dispuesto espacios de trabajo conjunto para situaciones particulares como las medidas cautelares o el Caso 003 de la JEP, no han desarrollado una adecuada articulación que les permita conocer los límites y el alcance de las labores de cada una. No es claro quién coordina las exhumaciones, quién y cómo se traslada la información proporcionada por víctimas y comparecientes, y en algunos casos, señalan que deben suministrar su testimonio a las tres entidades, lo cual puede ser revictimizante, además de recoger los vicios de procedimiento ante entidades estatales a los cuales se han visto expuestas las víctimas ante escenarios de justicia ordinaria (El Espectador, 2020). Al respecto, se ha llegado a plantear el distanciamiento entre las dos entidades, palpable en el carácter de observador que asumió la UBPD a propósito de las diligencias realizadas por la JEP en el cementerio de Dabeiba (El Espectador, 2020)[117].

Los problemas de articulación también se presentan con la CEV, explicados por la misma Comisión, por la diferencia en los tiempos de los mandatos de cada entidad. Mientras la CEV tiene tres años, la UBPD tiene 20 años para desarrollar su labor. Además, la ausencia del relacionamiento entre estas dos entidades en el PNB, notada por las organizaciones de víctimas, señalan con preocupación que no es posible hacer una desconexión entre la búsqueda de la persona desaparecida y la búsqueda de la verdad (El Espectador, 2020).

No obstante, las tres entidades han señalado en diferentes momentos los avances en la articulación y los mecanismos y estrategias que han desarrollado para implementar sus mandatos articuladamente. En particular la UBPD ha subrayado su rol de asesor técnico, científico y de asesoramiento en los procesos que adelanta la JEP y la importancia de mantener su carácter extrajudicial y humanitario.

Finalmente, es importante añadir que, a juicio de la Contraloría General de la República –CGR–, al momento existen tres riesgos que requieren pronta atención: (i) una falta de coordinación interinstitucional entre UBPD, FGN, IMLYCF y entidades territoriales entre otros, para la localización, identificación, entrega digna de restos y el reencuentro en los casos en que las personas se hallen con vida, lo cual podría limitar el avance en el cumplimiento de las metas y el objetivo misional de la UBPD; (ii) que no se cuenta con reportes oficiales entregados a familiares en relación con personas desaparecidas. Esta falta de entrega de información a los familiares, a juicio de la CGN, podría limitar la reparación integral a la población víctima en su derecho a la Verdad; y, (iii) que no se ha establecido el Universo de Personas Dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, afectándose los ejercicios de

[117] Esta situación despierta además una especial preocupación en algunos sectores de víctimas quienes consideran que, de desaparecer el GRUBE (Grupo interno de trabajo de búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas) en 2022, y ante la falta de articulación y colaboración de estas dos entidades, se podrían perder los acumulados y aprendizajes que se han desarrollado en el marco del trabajo de este grupo.

planeación y proyección de costos para ubicar las personas dadas por desaparecidas (CGR, 2020). Se trata de aspectos de relevancia, que se suman a las situaciones problemáticas descritas previamente.

2.1.2.3. Conclusión

La UBPD continúa desarrollando su trabajo según el mandato dado en el A.F. En este sentido se subrayan los avances en la elaboración y presentación del PNB de la mano con múltiples organizaciones de víctimas, la instalación del Consejo Asesor, la estructuración de 11 planes regionales y su labor pedagógica. Por ello esta ST considera que la UBPD se encuentra **cumpliendo** su mandato. Sin embargo, la expedición tardía del PNB y en particular la falta de una planeación concreta, con responsables e indicadores, la instalación del Consejo Asesor varios meses después de lo esperado y la baja ejecución presupuestal por falta de adecuación de su planta de personal, permiten evidenciar **retrasos** en varios de sus procesos estratégicos. Por último, si bien no se identifican modificaciones entre los pactado en el A.F. y las acciones desplegadas por la UBPD y por tanto sigue habiendo **correspondencia**, esta ST considera necesario estar atentos al desarrollo de las acciones de búsqueda de tal suerte que, aunque los tiempos en esta tarea no son determinables con facilidad, no se extiendan tanto los procesos de investigación y localización de personas dadas por desaparecidas, al punto de que las víctimas, o su mayoría, no obtengan respuestas en tiempos razonables.

2.2. Tema 2: Justicia - Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– (5.1.2)

2.2.1. Principales avances institucionales y misionales

Durante el periodo de estudio la JEP continuó su proceso de consolidación institucional y misional en el país. Actualmente hace presencia en 28 departamentos, ha desplegado duplas psico-jurídicas en 17 ciudades/regiones del país y cuenta con una comisión territorial y ambiental, una comisión étnica y una comisión de género[118]. Tiene en curso 7 macro casos: 001 sobre retención de ilegal de personas por parte de la FARC-EP; 002 sobre la situación de los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas en el departamento de Nariño; 003 sobre muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado; 004 sobre la situación territorial dela región de Urabá: municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Dabeiba (Antioquia) y Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí (Chocó); 005 sobre hechos cometidos entre 1993 y 2016 en el norte del Cauca; 006 sobre Victimizaciones de los miembros de la Unión Patriótica –UP– por parte de agentes del

[118] Esta presencia territorial está siendo actualmente reforzada mediante la formación a cerca de 276 personeros y personeras municipales de Nariño, Caldas, Chocó, Arauca, Boyacá, Cundinamarca, La Guajira, Cesar, Atlántico, Santander y Caquetá dirigidos a garantizar la participación de las víctimas del conflicto armado desde sus territorios. Se espera para el segundo semestre de 2020 llegar a personeros de Cauca, Risaralda, Quindío, Putumayo, Vaupés, Norte de Santander, Atlántico, Bolívar, Magdalena Medio, Antioquia, Urabá, Bajo Atrato y Darién, y la costa caucana (El Espectador, 2020).

Estado; y, 007 sobre Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado[119].

12.554 personas se han sometido a la jurisdicción, entre ellas: 9.756 integrantes de las antiguas FARC-EP, 2.686 de la fuerza pública, 100 agentes de Estado no miembros de la fuerza pública y 12 personas por protesta social. Hasta el momento ha tomado cerca de 29.780 decisiones judiciales, recibió 281 informes de sociedad civil y entidades del Estado, desarrolló 103 audiencias, atendió 683 versiones en 5 de los 7 casos abiertos, entró en funcionamiento el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa –SAAD– para víctimas y para comparecientes. Actualmente están en trámite de solicitud de sometimiento 1.840 personas de la Fuerza Pública, 175 Agentes de Estado diferentes a Fuerza Pública y 766 terceros (JEP, 2020). Paralelamente, la Sección con Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP ha dictado numerosas Medidas Cautelares, varias de ellas asociadas a la protección de lugares de disposición de cuerpos, probablemente de víctimas de desaparición forzada, y en temas de memoria y protección personal[120].

Aunque aún es temprano para emitir sentencias, la JEP se ha pronunciado sobre temas de relevancia para la justicia transicional y la participación de las víctimas. Entre ellas se destacan decisiones de la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz como la Sentencia Interpretativa -SENIT1- sobre beneficios provisionales, régimen de condicionalidad y participación de víctimas, solicitada por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas –SDSJ– y la Sentencia Interpretativa -SENIT2- sobre la competencia para resolver, revisar y supervisar beneficios provisionales de los exmiembros y antiguos colaboradores de las FARC-EP, de los investigados o

[119] Dentro de los siete macro casos los comparecientes han rendido más de 200 versiones, y se han acreditado 1.701 víctimas de secuestro, el pueblo Awá y su territorio en el Caso 02, 5.000 familias del Urabá en el Caso 04, y cerca de 400 víctimas de 'falsos positivos' en el Caso 03 (JEP, 2019). En este último caso se han exhumado hasta el momento 54 cuerpos en el cementerio de Dabeiba, de los cuales una persona ya ha sido identificada y su cuerpo entregado a la familia. En el caso 07 sobre reclutamiento forzado, discutido mediáticamente las últimas semanas por las afirmaciones de Sandra Ramírez en las que niega que este fenómeno haya sido política de las FARC, la JEP señala que hasta el momento ha vinculado a 37comparecientes ex miembros de las FARC (JEP, 2020).

[120] Algunas de estas son: (i) Medida cautelar provisional sobre cementerio antiguo de Yopal; (ii) Medida cautelar de protección sobre cuerpos custodiados en laboratorio de osteología de la Universidad de Antioquia; (iii) Medidas cautelares para el Cementerio de los Pobres en Aguachica, César; (iv) Medida cautelar sobre Cementerio Central de Neiva; (v) Medidas cautelares promovidas por el MOVICE para protección de lugares donde habría fosas con personas dadas por desaparecidas; y está actualmente en estudio una; (vi) Medida Cautelar de protección sobre los cuerpos inhumados en el terreno colindante al cementerio municipal de El Copey (Cesar) solicitada por la CCJ (El Espectador, 2020); (vii) Medida Cautelar para la protección de la exposición “Voces para Transformar a Colombia” que se encuentra actualmente en el CNMH, otra (viii) sobre los abogados y representantes judiciales de las víctimas del Caso 003, tras conocerse que hacen parte de las personas víctimas de presuntos perfilamientos ilegales, y una más sobre (ix) la protección a excombatientes de FARC interpuesta por Rodrigo Londoño, tras constatar para la fecha de solicitud, 199 excombatientes asesinados. Sobre estas última ver: (El Tiempo, 2020) (El Espectador, 2020). Vale destacar que el 30 de julio de 2020 la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP impuso medidas cautelares colectivas a los excombatientes de las extintas FARC-EP que están sometidos a la jurisdicción y ordenó al Alto Comisionado para la Paz, al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y a la Unidad Nacional de Protección llevar a cabo ciertas acciones encaminadas a garantizar la seguridad de los reincorporados a la sociedad civil (JEP, 2020).

juzgados penalmente como tales y de las personas vinculadas con delitos relacionados con protesta social o disturbios públicos formulada por la Sección de Revisión –SR–. También se destaca el Auto 080 de 2019 de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas –SRVR– sobre participación de las víctimas en las versiones voluntarias.

De otro lado, esta jurisdicción emitió el documento "Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador" de la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (JEP, 2020) con el cual continúa dotando a la entidad del marco regulatorio necesario para desarrollar su mandato y se aprobó desde el Gobierno nacional que sea la Misión de Verificación de las Naciones Unidas quien monitoree y verifique su cumplimiento, para lo cual se amplió su mandato hasta el 7 de agosto de 2022, fecha en la que la Presidencia concluye su periodo (El Espectador, 2020).

La Unidad de Investigación y Acusación –UIA–, por su parte, avanzó en: (i) la apertura de 8 de los 10 grupos territoriales proyectados para este órgano de la JEP entre 2019 y 2020[121] (JEP, s.f.); (ii) la publicación del Protocolo de comunicación con víctimas; (iii) el Protocolo de comunicaciones con víctimas de violencia sexual; (iv) la habilitación en la web del Sistema de Monitoreo de Riesgos de la Unidad de Investigación y Acusación[122]; y, (v) la publicación de un informe con las dinámicas de violencias y el análisis de factores de riesgos durante el período de cuarentena para poblaciones y territorios de interés para la JEP[123].

En relación con las Personas Privadas de la Libertad de exmiembros de FARC - EP se mantiene la instancia tripartita (mesa técnica de seguridad jurídica) en el marco de la CSIVI donde participan la OACP, FARC y la Misión de Naciones Unidas para adelantar los procesos de acreditación. A julio de 2020, 180 exmiembros de FARC-EP que han sido acreditados siguen privados de la libertad. De ellos 153 se encuentran en establecimientos de reclusión, 24 están en detención domiciliaria y 3 personas tienen brazalete electrónico. De este conjunto 3 son mujeres, una de ellas en la cárcel de Picaleña y dos más en prisión domiciliaria. Aún hay 168 personas

[121] De acuerdo con la UIA, se encuentran en plena operación "las sedes de Corozal, Pasto, Cúcuta, Bucaramanga, Neiva, Quibdó, Villavicencio y Florencia" (JEP, s.f.).
[122] Es una herramienta digital que "registra en línea y en tiempo real, todas las noticias que sean indicativas de situaciones de riesgo para los usuarios de la JEP" (JEP, s.f.). Cuenta con 3 componentes: una bitácora de monitoreo a medios, un mapa interactivo de eventos de conflicto y otro mapa interactivo de riesgos asociados al Covid-19.
[123] El documento denominado "Dinámicas de violencia, afectación a civiles y control social durante la cuarentena en Colombia: Un análisis de los factores de riesgo en los territorios y las poblaciones de interés para la Jurisdicción Especial para la Paz", plantea 4 hallazgos en torno a los riesgos identificados: disidencia de FARC y Clan del Golfo incrementaron los enfrentamientos armados, durante la cuarentena cada 64 horas se presentó un homicidio de un líder social, incrementaron las amenazas contra la población y el ejercicio de control social en territorios, y diversos grupos criminales aprovecharon la coyuntura para asesinar excombatientes de FARC-EP en proceso de reincorporación. Además, concluye que el actuar de los grupos armados no ha sido uniforme, siendo las disidencias de FARC-EP y el Clan del Golfo quienes incrementaron su "belicosidad contra el Estado". Ello, aunado a la persistencia de condiciones de riesgo de víctimas y demás intervinientes ante la JEP (Unidad de Investigación y Acusación - JEP, 2020, pág. 30).

privadas de la libertad no acreditadas en observación y 82 más, consideradas como exmiembros de FARC-EP. En total, siguen privadas de la libertad 430 personas (CSIVI-FARC, 2020).[124]

Por último, la JEP, como las demás entidades del Estado, tomó algunas medidas por la situación de pandemia, como la adaptación a la virtualidad de sus salas y secciones y la suspensión de audiencias y términos judiciales hasta el 31 de agosto de 2020.[125]

2.2.2. Análisis

Tras la superación de importantes obstáculos dese el momento de su creación, tales como las objeciones presidenciales, la demora en la expedición de la Ley Estatutaria, los múltiples ataques mediáticos y de desprestigio[126], las decisiones de algunos excombatientes de retomar las armas, y algunos escándalos de supuestos hechos de corrupción a su interior, la JEP sigue trabajando en el desarrollo de su mandato, no sin enfrentar debates importantes sobre su alcance y el contenido de sus decisiones.

En este informe se destacan 7 aspectos de la implementación de la JEP por considerarse de interés particular en relación con el acceso a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas, con la intención de dar cuenta de algunos de los principales retos, en función de la centralidad de las víctimas y sus derechos.

Comparecencia de terceros civiles y exparamilitares

Uno de los debates más importantes en el proceso de negociación y firma del A.F., fue el alcance de la competencia de la JEP, de contener en una sola jurisdicción a todos los actores del conflicto y, configurarla como una jurisdicción de cierre. Sin embargo, mientras se estableció la imposibilidad para juzgar paramilitares en el AL 01 2017, en la sentencia C-674 de 2017 de la Corte Constitucional y la jurisprudencia

[124] En el numeral 71 de su informe, la Misión de Verificación de Naciones Unidas señala al respecto "La mesa tripartita para el tránsito a la legalidad se ha venido ocupando de los 180 casos de exmiembros de las FARC-EP acreditados que siguen privados de libertad. La Jurisdicción Especial para la Paz ha confirmado que 153 de esas personas tienen casos abiertos ante ella, y ha informado recientemente que durante la cuarentena nacional ha dictado decisiones en 132 casos, en 10 de los cuales concedió libertad condicional y en 122 la rechazó. El partido FARC ha expresado su preocupación por el elevado número de rechazos y ha confirmado su compromiso de proporcionar más información a la Jurisdicción Especial para la Paz según lo solicitado." (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020)

[125] Circular 032 de 2020 (13/07/2020) Mediante la cual se prorroga la suspensión de audiencias y términos judiciales en la Jurisdicción Especial para la Paz hasta las once y cincuenta y nueve horas (11:59 p.m.) del día 31 de agosto de 2020, así como la aplicación de las excepciones que en materia de expedición de decisiones judiciales prevé el Acuerdo AOG No. 014 de 13 de abril de 2020 modificado por los Acuerdos AOG No. 026 de 18 de mayo de 2020 y AOG No. 029 de 23 de junio de 2020. Se prevé en todo caso que la pandemia y la cuarentena genere impactos de diferente orden en los casos abiertos en la JEP. Ver: (El Tiempo, 2020). Es importante mencionar también que los temas relacionados con habeas corpus y tutelas serán atendidos por la JEP y no le aplica la suspensión de términos procesales.

[126] Uno de los casos más recientes de intento de sabotaje y desprestigio fue develado por el diario El Espectador Colombia 2020 en el que se denuncia la existencia de "bodegas uribistas" con este propósito (El Espectador, 2020).

de la propia JEP, en relación con terceros civiles y Agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública –AENIFP–, esta competencia se habilitó resguardando en todo caso la voluntariedad de los comparecientes. Esta escisión ha generado numerosos debates jurídicos y mediáticos sobre quién debe o no ingresar a la JEP, en particular en los casos de quienes a lo largo de su vida fueron paramilitares, ostentaron cargos públicos y se favorecieron y favorecieron grupos paramilitares, o siendo meramente civiles, apoyaron a estos grupos de diferentes formas.

En relación con la competencia material, es decir, si las conductas fueron cometidas por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, la JEP ha establecido unos criterios para su determinación,[127] de donde han emergido decisiones como la aceptación de la comparecencia en los casos de los excongresistas David Char Navas y Álvaro Ashton Giraldo[128]. En estos casos se evaluó, entre otras cosas, si hechos delictivos usualmente asociados a delitos de corrupción, realmente tenían un vínculo con el conflicto armado. Se trata de un debate que ha generado inquietudes en la ciudadanía, que se pregunta si este tipo de aceptaciones en la JEP no termina favoreciendo la impunidad en delitos comunes sobre los que la justicia ordinaria tiene avances. Sobre este asunto, organizaciones expertas han recomendado a la JEP que establezca con mayor claridad los criterios de este análisis, de tal suerte que los elementos, tiempos y niveles de intensidad para esta evaluación sean conocidos y comprendidos por todos los intervinientes (CCJ, 2020), y con los cuales, la comprensión que se tiene sobre el conflicto armado y la conexidad de delitos esté delimitada y se aplique de igual forma a todas las decisiones[129] (DHColombia, 2020).

Por su parte, el análisis de la competencia personal, es decir, el examen que debe hacerse para saber si el solicitante es un tercero civil o un AENIFPU que se somete voluntariamente a la JEP, implica otro tipo de complejidades. En el marco de este análisis se conocen decisiones como la aceptación de Salvador Arana Sus a quien la Corte Suprema de Justicia ha calificado como un "paramilitar puro"[130] y el rechazo de Salvatore Mancuso quien solicitó su ingreso alegando haber sido, por un periodo de su vida, tercero civil financiador y no combatiente orgánico de las extintas AUC[131]. Este último caso en particular, refleja aún la falta de consenso al interior de la JEP,

[127] Este análisis se basa en las etapas del proceso en los que se hace esta evaluación y su nivel de intensidad: baja, media y alta (CCJ, 2020).
[128] La competencia de este caso, que estuvo en debate jurídico entre la Fiscalía General de la Nación y la JEP, fue finalmente resuelto por la Corte Constitucional a favor de esta última (El Tiempo, 2020).
[129] Frente a este punto, algunos representantes de organizaciones de la sociedad civil han manifestado preocupación sobre la comprensión tan amplia de la magistratura en torno al vínculo de ciertos hechos con el "conflicto armado", con lo cual han vinculado violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos con el Derecho Internacional Humanitario, de manera que actos que responden a crímenes de Estado, terminan siendo considerados como faltas en el derecho que rige los conflictos armados (DHColombia, 2020).
[130] Actualmente la decisión de la competencia está en discusión jurídica entre la JEP y la Corte Suprema de Justicia ante la Corte Constitucional.
[131] Ver: AUTO No. 90 de 2020, Bogotá D.C., 3 de junio de 2020, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas.

expresada en los salvamentos de voto de tres magistrados y la Aclaración de uno más, quienes aseguraron, entre otros asuntos, que en este caso era necesario hacer una revisión más detallada de las fechas de análisis y las definiciones de combatiente orgánico y grupo paramilitar, pero además, que su exclusión deriva en la vulneración al derecho a la verdad de las víctimas, en especial las del caso 004 sobre Urabá, a conocer las redes de apoyo de los grupos armados, las fuentes de financiación, el paradero de sus familiares desaparecidos y las circunstancias que posibilitaron la comisión de tales delitos, quiénes posiblemente se quedarán sin el relato de los actores paramilitares (El Espectador, 2020). Con ello se debilita la expectativa de su rol como tribunal de cierre y limita el alcance del SIVJRNR, en tanto no existen incentivos para una comparecencia que implique un aporte de verdad completo por parte de los diferentes actores que participaron en el conflicto armado, reafirmando la percepción de sectores contrarios al A.F. frente a la exclusividad de la JEP para ciertos actores.

La falta de claridad en el alcance de la definición de las competencias material y personal, además, se acompasa con una paulatina pérdida de legitimidad ante algunas víctimas y sus representantes legales que comienzan a ver a la JEP como un tipo de justicia que beneficia a los victimarios y olvida a las víctimas[132], y que tras esperar décadas que sus procesos avancen, les interesa poco que lo hagan en la JEP, en Justicia y Paz o en la justicia ordinaria, mientras puedan acceder a la verdad (El Espectador, 2020). Ante esta circunstancia es posible que se esté perdiendo la posibilidad de generar incentivos para la contribución a la verdad y se debiliten los rasgos que interesan a las víctimas sobre las diferencias entre instrumentos de justicia transicional y ordinaria, poniendo en riesgo la realización del objetivo del SIVJRNR de garantizar sus derechos.

Reglas de competencia: Otro desafío que viene enfrentando la JEP es la diferencia de interpretaciones entre los Autos TP- SA (046/19 y 286/20) de la Sección de Apelación, las Resoluciones (551/20 y 1142/20) de la SDSJ y la Circular interna 003 de la FGN en relación con el tipo de actividades de investigación que puede hacer la segunda, cuando los casos están en proceso de admitirse en la JEP[133].

En términos generales, se ha establecido que por el deber de investigación del Estado no es posible suspender los procesos penales ordinarios sobre conductas de posible competencia de la JEP, hasta tanto esta última no se haga cargo efectivamente del caso, por lo que se ha señalado que la Fiscalía debe mantener vigente su competencia *"*en relación con la búsqueda y recaudo de elementos materiales

[132] Percepción a nivel procesal manifestada por algunos de los representantes de víctimas ante la JEP, quienes afirman que el nivel y capacidad de intervención de las víctimas en los procesos dialógicos ha sido limitado (DHColombia, 2020).

[133] Un estudio detallado sobre estos asuntos y sus implicaciones se puede encontrar en el informe "Colombia en riesgo de impunidad: Puntos ciegos de la Justicia Transicional frente a crímenes internacionales de competencia de la CPI" presentado a la Corte Penal Internacional –CPI–, como Nota de Impunidad en el marco del examen preliminar que desde 2004 adelanta este tribunal internacional sobre Colombia. Allí se realiza un análisis sobre los principales obstáculos que siguen enfrentando las víctimas para acceder a la justicia en tanto en el sistema ordinario como en la JEP (FIDH; Cajar, 2020).

probatorios y evidencia física en orden a reconstruir la conducta motivo de averiguación (numeral 3 del artículo 250 de la Constitución) y, en todo caso, adelantar las investigaciones y conducirlas hasta su culminación para que el proceso inicie la etapa de juzgamiento, 'de tal suerte que solo rest[e] juzgar el caso y dictar sentencia'" (Comisión Colombiana de Juristas, 2020). En este sentido también se ha pronunciado explícitamente la JEP al señalar, en el caso de general (r) Iván Ramírez Quintero, que los procesos de investigación deben continuarse hasta que los investigados sean llamados a juico (El Espectador, 2020). Sin embargo, trazar la frontera entre una y otra jurisdicción no ha sido sencillo y ha significado un nuevo desgaste para la legitimidad y la confianza de las dos justicias.

Esta situación, observable en los casos de los denominados "Falsos positivos" vinculados a ejecuciones extrajudiciales, ha sido motivo de confusión entre las víctimas, ralentización y detención en las investigaciones y hasta del otorgamiento de beneficios a los comparecientes, sin que quede claro para las víctimas si se llenaron, o no, plenamente los requisitos[134]. Preocupan particularmente los procesos que llevaban algún nivel de avance en la justicia ordinaria y que, de no ser aceptados o finalmente priorizados en la JEP, podrían quedar en el limbo jurídico (CJL, 2020).

Desaparición forzada

Durante este último año, en el marco del Caso 03 "Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado" y del estudio de medidas cautelares en 17 territorios del país –en los cuales se presume existen personas inhumadas dadas por desaparecidas durante el conflicto armado–, se dio a conocer la primera diligencia de prospección y exhumación en cementerio católico Las Mercedes de Dabeiba (Antioquia)[135]. A este hecho se siguieron numerosas diligencias relacionadas con la protección de cementerios, en algunos casos como parte de este macro caso, y en su mayoría, como respuesta a la solicitud de medidas cautelares que demuestran el interés de esta jurisdicción por este fenómeno[136].

[134] Ilustran estos casos los ejemplos del general (r) Mario Montoya, del general (r) Héctor Jaime Fandiño y del comandante (r) Adolfo León Hernández Martínez acusado en el caso de Oscar Morales Tejada. En todos estos, víctimas y abogados se preguntan por el destino de las investigaciones y el futuro de los endilgados, sin que hasta el momento tengan claridad sobre lo que sucederá ni con los procesos ni con la realización de los derechos de las víctimas (El Espectador, 2020).

[135] Diligencia adelantada por la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP en movilidad en la sala de Reconocimiento, junto con la UIA. En este cementerio se presume que se encuentran los restos de más de 50 personas presentadas ilegítimamente como bajas en combate, siendo exhumados en esta primera diligencia siete cadáveres completos de presuntas víctimas de estos hechos.

[136] Uno de los casos con avances importantes es el de la Comuna 13 en los sectores conocidos como La Escombrera y La Arenera. A un año de la audiencia pública sobre la petición de Medidas Cautelares hecha por el Movice se resalta (i) La consolidación de un listado de 417 víctimas de desaparición forzada, hasta el mes de febrero de 2020; (ii) La vinculación de las empresas El Cóndor S.A. y Bioparques S.A.S. requeridas para remitir toda la información sobre la posible existencia de restos o cuerpos esqueletizados; y, (iii) la construcción de una base de datos con 435 posibles víctimas de desaparición forzada en la Comuna 13 durante el periodo comprendido entre los años 1978 y 2016 (Movice, 2020). Es importante señalar también, que la JEP debió ordenar nuevamente a la Fiscalía General de la Nación, al DANE y a la Alcaldía de Medellín en el marco de estas medidas, cumplir con

Sobre este asunto, las organizaciones de víctimas, si bien reconocen positivamente los avances y los consideran como pasos necesarios para superar la invisibilización del crimen y la realización de los derechos de las víctimas, algunas de ellas señalan que no es suficiente con las medidas cautelares, y plantean la necesidad de abrir un macrocaso específico para el tema. Al mismo tiempo, en el marco de la pandemia y lo que ello significa en materia del manejo de cementerios y la posible pérdida de más cuerpos, las víctimas han llamado la atención sobre la necesidad de avanzar en una adecuada articulación entre la JEP y la UBPD y la aplicación de una política pública capaz de afrontar el fenómeno en todas sus dimensiones (El Espectador, 2020)[137].

Régimen de condicionalidad, aportes a la verdad y reconocimiento

Las manifestaciones de inconformismo de algunas víctimas y sus representantes legales en relación con lo que consideran ha sido la poca verdad que algunos comparecientes han ofrecido en el marco de sus procesos en la JEP, son muy relevantes en tanto el componente de verdad, en el marco del régimen de condicionalidades, es el epicentro de este tipo de justicia, y, cualquier vulneración que se haga de ella, desdibuja el sentido y la razón de esta Jurisdicción. Esta situación, aunque no ha pasado desapercibida para los mismos magistrados de la JEP[138], puede generar fisuras en la credibilidad de las víctimas sobre la capacidad de esta jurisdicción de lograr que los comparecientes asuman sus responsabilidades.

Una molestia se acrecienta cuando, además, algunos comparecientes se presentan ante la JEP no solamente bajo la premisa de no asumir ninguna responsabilidad sino como víctimas del sistema de justicia[139]. Esta situación ha llevado a plantear la existencia de una aparente asimetría en los niveles de exigencia de la JEP frente a comparecientes de las Fuerzas Militares y comparecientes de FARC, la cual deja en desventaja a estos últimos y, por tanto, a las víctimas de las FFMM que sienten que

la entrega de información sobre los cuerpos de 108 personas que podrían ser desaparecidas forzadas (El Espectador, 2020).

[137] Es importante notar, como quedó anotado en otros lugares de este informe, que en el caso de El Copey (Cesar) la UBPD declaró el sitio de inhumación como lugar de interés para la búsqueda de personas desaparecidas y solicitó a las autoridades locales su protección el 30 de julio de 2020, y la JEP, el 31 de julio la JEP, decretó medidas cautelares provisionales en cementerio alterno de El Copey, sin que se pueda conocer al momento del cierre de este informe si se trata de acciones articuladas o coordinadas entre las dos entidades.

[138] Ejemplo de ello se encuentra en el caso del Auto 490 de 2020, en el que la JEP hizo un llamado de atención al teniente coronel retirado del Ejército Jorge Eliécer Plazas Acevedo para que cumpliera sus compromisos con la JEP y la Comisión de la Verdad. Es importante advertir que en este caso su admisión ante la JEP está condicionada y le fueron rechazados cuatro casos de secuestro extorsivo por considerarse que no tienen vínculo con el conflicto armado (El Espectador, 2020).

[139] Ejemplo de quienes han asumido esta postura ante la JEP son los del coronel (r) Eliécer Plazas Acevedo (JEP, 2019) y del general (r) Mario Montoya (JEP, 2020) en el caso 003, quienes en diferentes momentos han señalado sentirse víctimas de las acusaciones que se les imputan y han negado cualquier tipo de responsabilidad en los hechos por los que son procesados. En dirección contraria se encuentran las víctimas de FARC en el Caso 001 quienes señalan no estar satisfechas con las versiones rendidas por los excombatientes de la antigua guerrilla y esperar un mayor reconocimiento de su responsabilidad e información sobre los sucesos acaecidos durante el tiempo del secuestro (La Silla Vacía, 2020).

los responsables de los hechos victimizantes que les afectaron, están recibiendo un trato más favorable y menos riguroso con la exigencia de sus derechos (CJL, 2020).

Ante ello, diferentes organizaciones de víctimas y de DD. HH., han invitado a la JEP a adoptar un mecanismo (test de aporte a la verdad) que permita a los magistrados cuantificar y evaluar correctamente el volumen y pertinencia de la verdad que proporcionan los comparecientes o aquellos quienes aspiran a beneficiarse de este sistema de justicia. Mientras tanto, las víctimas siguen incrédulas en relación con la verdad que los comparecientes vayan a ofrecerles, hasta llegar a sentirse burladas en algunos casos (El Espectador, 2020). Esta situación es vista desde otra perspectiva por la CGR, que identifica como riesgo la inexistencia de información relacionada con las actividades que ha adelantado la JEP para ofrecer verdad a la sociedad colombiana. Esta falta de socialización de resultados de las investigaciones adelantadas por la JEP hacia la ciudadanía, señala la Contraloría, podría limitar "la reparación integral a la población víctima en su derecho a la Verdad y las garantías de no repetición en los territorios" (CGR, 2020).

Participación de las víctimas en el proceso judicial

Derivado del principio de la centralidad de las víctimas, uno de los elementos más discutidos al interior de la JEP es la forma de la participación de las víctimas, en tanto se comprende transversal a los aspectos sustantivos y procedimentales de los casos en estudio. Es así como, tras un recurso de reposición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas, la Fundación Comité de Solidaridad de Presos Políticos y la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo en el marco del caso 003, fue emitido el Auto 080 de 2019 de la SRVR, con el propósito de ampliar la participación de las víctimas en las audiencias de versiones voluntarias (CCJ, 2020)[140].

Sin embargo, y pese a estas medidas, algunos representantes legales siguen identificando importantes cuellos de botella en los casos ante la JEP para la participación de las víctimas (DHColombia, 2020). Aspectos como el represamiento de procesos, la presentación de informes como mecanismo para promover la investigación, la lentitud para la acreditación de las víctimas y la obligatoriedad de hacerlo por cada compareciente y no por los hechos victimizantes, las dificultades en la notificación a las víctimas y organizaciones representantes sobre los procesos, la participación del Ministerio de Defensa en los casos sobre militares y lo que se ha denominado la "infantilización" de las víctimas y su posición secundaria en el marco

[140] También se han proferido otras decisiones asociadas con los derechos a la participación de las víctimas en diferentes momentos del proceso. Un ejemplo de ello es la acreditación como víctimas a las solicitantes representadas por el Cajar y a su representante legal en el proceso de revisión solicitado por la defensa del General (r) Uscátegui. En este caso la JEP señaló que "si bien no hay mención expresa en las normas sobre el trámite de revisión en la JEP respecto a la participación de las víctimas, dentro de los fundamentos constitucionales del SIVJRNR está la centralidad de las víctimas, por lo cual se debe garantizar su participación en todas las instancias y mecanismos del Sistema" (CAJAR, 2020)

de las audiencias, son algunas de las falencias que identifican en los procesos (CJL, 2020; DHColombia, 2020).

Esta ST también conoció que actualmente se encuentra en discusión y recepción de comentarios el "Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)". Aunque responde a un esfuerzo de la Comisión de Participación de la JEP por establecer claridades para la intervención de las víctimas[141], organizaciones sociales ven con preocupación tres aspectos: (i) el carácter recomendatorio de este documento, dejando a discreción de la magistratura su aplicación; (ii) la concepción de posibles límites a la participación de las víctimas en función de criterios de celeridad, eficacia o eficiencia del sistema (Comisión de Participación - JEP, 2020, pág. 18), contrarios a la comprensión del A.F. en torno a la centralidad de las víctimas; y (iii) la falta de claridad respecto a las medidas de protección y seguridad disponibles para las víctimas, más allá de una remisión a las funciones de la UIA y la Secretaría Ejecutiva SE-JEP.

Estos asuntos, unidos a otros de los elementos acá mencionados, implican un desgate en las víctimas, un desapego por sus propios casos y aumenta la falta de credibilidad en esta Justicia. *Personas Privadas de la Libertad y Sistema Autónomo de Asesoría Defensa - SAAD*: Tras casi 4 años de pactarse mecanismos para la seguridad jurídica y la defensa técnica de los excombatientes, son dos los elementos que generan preocupación: la continuidad de personas privadas de la libertad y la falta de financiamiento estable del SAAD.

En relación con el primer asunto, se han identificado 3 cuellos de botella determinantes de la situación: (i) La exigencia por parte de la Sala de Amnistías de la JEP de la acreditación como criterio exclusivo para permitir las libertades; (ii) El alto volumen de casos que han producido congestión en esta Sala; y (iii) La interpretación que se está dando a la conexidad de los hechos con el conflicto armado (CSIVI-FARC, 2020) A estos asuntos, se suma actualmente la contingencia producida por la pandemia que ha hecho que se ralenticen procesos de libertades condicionadas. En relación con el segundo asunto, se plantea que el SAAD ha transitado por diversas situaciones, relacionadas especialmente con presupuesto, que han dificultado por momentos su adecuado desempeño. Hay que recordar que este Sistema entró en funcionamiento de manera tardía y que, según FARC, ha mantenido una tendencia a la desfinanciación. Este hecho perjudica no solamente a los excombatientes, quienes requieren asistencia jurídica técnica, sino que genera incertidumbre sobre la capacidad de la Justicia transicional de brindar las garantías procesales a los intervinientes en los diferentes juicios que se adelantan. (CSIVI-FARC, CEPDIPO, 2020).

[141] En este documento, se resalta que la Jurisdicción dedica apartados especiales para la participación de víctimas de violencia sexual y víctimas pertenecientes a pueblos étnicos. Sin embargo, organizaciones sociales han realizado recomendaciones para ambos casos, con el fin de delimitar bien los procedimientos para garantizar la participación, y respetar el deber de articulación interjurisdiccional en el caso de pueblos étnicos.

Es necesario añadir que, sobre este segundo aspecto, no solamente los comparecientes encuentran dificultades. Para muchas víctimas, el hecho de que el SAAD limite su acción solamente a aquellas víctimas que no cuentan con los recursos económicos suficientes, en últimas termina afectando a las demás, las cuales, no solamente ven limitadas sus oportunidades de contar con servicios profesionales de calidad, sino que también implica un detrimento a su patrimonio económico. Dos pesos adicionales a la propia victimización que, a su juicio, no deberían tener que cargar (CJL, 2020).

Proyectos en el Congreso de la República

Durante la legislatura 2019-2020 fueron radicados varios proyectos de ley que impactan de diferentes maneras a la JEP[142]. Mientras unos intentan nuevamente buscar cambios a las disposiciones de la JEP y beneficios para la Fuerza Pública, otros pretenden ampliar plazos para que terceros voluntarios se presenten e incentivar a los comparecientes de Justicia y Paz a contribuir con la Verdad en el SIVJRNR. Son dos visiones antagónicas en el Congreso de la República, sobre lo que es necesario que esta ST haga seguimiento, una vez los debates en el Congreso continúen su curso en esta nueva legislatura y en el contexto de pandemia. Para legislatura 2020- 2021, el Centro Democrático ha anunciado la radicación nuevamente del proyecto sobre Libertad condicional para miembros de la Fuerza Pública[143].

Se trata de una agenda conflictiva que pone nuevamente en tensión la conformación y la integralidad de la JEP, y en general del SIVJRNR, con el agravante actual de que no necesariamente se conservan íntegras las mayorías partidistas que han defendido la imperturbabilidad de la jurisdicción. Esta situación, no solamente desgasta al Sistema en términos del tiempo y la energía que deben invertir para evitar su desnaturalización, sino que, además, devuelve la incertidumbre a los comparecientes y las víctimas sobre el futuro de sus procesos. Ello, sin contar con lo que estas

[142] Entre ellos se destacan 4: (i) Proyecto de Ley 014/19 Senado de Álvaro Uribe Vélez "Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las Fuerzas Públicas"; (ii) Proyecto de Ley 015/19 Senado de María Fernanda Cabal: "Por medio de la cual se modifica la ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones"; (iii.) Proyecto de Ley 179/19 Senado por Roy Barrera: "Por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y agentes del estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la jurisdicción especial de paz"; y (iv) Proyecto de Ley 180/19 Senado por Roy Barrera: "Por medio de la cual se adiciona la ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones".

[143] Con este proyecto se pretende que los miembros de la Fuerza Pública que hayan cometido delitos antes del 1o de diciembre de 2016, cuando hayan cumplido 5 años de condena efectiva, podrán solicitar la libertad condicional. Se exceptúan delitos de acceso carnal violento, abuso sexual, secuestro, terrorismo o delitos contra el Estado. Al respecto, defensores de la paz en el Congreso, afirman que la agenda legislativa del Centro democrático pretenden: (i) "Desvertebrar la JEP: destruirla para crear un tribunal militar especial para militares, con lo que se perdería la verdad de las víctimas"; (ii) **"Acabar con la restitución de tierras y, por tanto, devolvérselas a los despojadores"**; y (iii) "Quieren reformar la ley de víctimas dándole una característica diferente, dejando solo víctimas por parte de las Farc y olvidando las que dejaron los grupos paramilitares y los agentes del Estado" (Semana, 2020).

modificaciones pueden significar en el examen que viene realizando la Corte Penal Internacional a este sistema de justicia.

2.2.3. Conclusión

Este año ha sido de nuevos desafíos para la JEP. Mientras su consolidación institucional y misional fue creciendo y a la fecha han desarrollado un importante despliegue territorial y poblacional que le ha permitido ser un referente de justicia en los ámbitos nacional e internacional, han surgido retos de orden misional y en la toma de decisiones jurídicas que, según algunos sectores de víctimas y representantes legales, podrían estar significando restricciones a los derechos de las víctimas.

En este orden de ideas, esta ST constata que la JEP viene **cumpliendo** el mandato dado en el A.F., sus desarrollos normativos y el plan estratégico y planes operativos trazados por la entidad. Es importante estudiar la efectividad de las medidas adoptadas para superar el represamiento de solicitudes de libertad, analizar cómo afectarán los retrasos en los procesos surgidos por la suspensión de algunas audiencias y términos judiciales debido a la pandemia, evaluar las estrategias que se adoptarán una vez superada la emergencia para poner al día las salas y secciones, y los impactos que esto tendrá en los derechos de las víctimas, de tal suerte que se pueda hacer un balance general de la observancia de los cronogramas planteados a principios de año. Mientras se hace esta evaluación y se conocen tales medidas, esta ST mantiene la evaluación de **a tiempo**, pero con retrasos respecto a decisiones sobre solicitudes de libertad.

Por último, tras los cambios anotados en informes previos que merecieron la calificación de **correspondencia parcial**, no se detectan para este periodo modificaciones al A.F. en las diferentes decisiones relacionadas con esta Jurisdicción, por lo que en este informe la ST mantendrá similar su evaluación. Sin embargo, y considerando los temas identificados en este informe, esta ST realizará observación especial de estos, por considerar que pueden afectar eventualmente el deber del estado de investigar, juzgar y sancionar todos los delitos, la participación efectiva de las víctimas, y su derecho a la verdad.

2.3. Tema 3: Reparación Integral a la Víctimas del Conflicto Armado (5.1.3)

2.3.1. Eventos prioritarios

Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad (5.1.3.1)

En el marco del proceso de paz en La Habana y tras la firma del A.F., la Farc afirma haber llevado a cabo cerca de “40 actos de reconocimiento de responsabilidades con víctimas en diferentes partes del país”, algunos de estos reportados por esta ST en sus informes anteriores, como el acto de pedido de perdón a las víctimas de Bojayá, de la masacre de La Chinita, los diputados del Valle, entre otros. No se han presentado nuevos avances desde las actividades de preparación reportados por esta ST de 3 actos de reconocimiento y perdón por parte de exmiembros de FARC-EP: “el

caso de los Nueve Concejales del municipio de Rivera, Huila, la masacre del pueblo Awá en Barbacoas, Nariño y la toma de Mitú de parte de las FARC- EP en el Vaupés" (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019, pág. 12). Esta ST no reporta actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad por parte de miembros de Fuerza Pública en cumplimiento con el A.F. para el período comprendido por este informe.

Reparación colectiva (5.1.3.3)

En esta materia en 2019 se resaltan los siguientes logros de la UARIV: (i) Se implementó el 100% de las acciones a su cargo para 7 sujetos de reparación colectiva[144]; (ii) Se implementó el 100% del plan integral de reparación colectiva –PIRC– de 12 sujetos de reparación colectiva[145]. Además, se avanzó en la aprobación y protocolización de 23 PIRC[146] y la indemnización administrativa de 20 sujetos de reparación colectiva étnicos (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 11).

Esta entidad también avanzó en tareas de fortalecimiento colectivo[147] –con la implementación de 7 resoluciones de fortalecimiento organizativo (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 11)– y en el proceso de gestión de oferta[148] a través del cual la UARIV entrega recursos a grupos y organizaciones para que desarrollen acciones que contribuyan a la implementación de sus PIRC. Con estas medidas se beneficiaron 7 sujetos de reparación colectiva: AFROMUPAZ, IPC, REDEPAZ, Mesa LGBT comuna 8 de Medellín, ANUC, CNAI y Grupo Distrital de Seguimiento al AUTO 092 (UARIV, 2020, pág. 9).

Rehabilitación Psicosocial (5.1.3.4)

Esta ST no conoce avances sobre la aprobación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial en el período comprendido por este informe. Este Plan ha permanecido

[144] El Placer; La Comunidad Del Corregimiento De Ciénaga Del Opón; Narrar Para Vivir; Corregimiento De Santa Rita; Pueblo Rrom; Vereda La Secreta; Comunidad De La Encarnación, La Clara Y El Maravillo (UARIV, 2020, pág. 7).
[145] Asociación Nacional De Mujeres Campesinas E Indígenas De Colombia – ANMUCIC (El Zulia Norte De Santander); El Tigre; Corregimiento Chimila; La Comunidad De Simacota Sector Alto; La Cruz; Corregimientos De La Sonora, El Tabor Y Veredas Betulia Y Maracaibo; Pueblo Bello; La Comunidad Del Barrio Cerro Norte; Comunidad Pelaya (Corregimiento Seis De Mayo); Niños, Niñas Y Adolescentes, Del Hogar Juvenil De Monterrey; Comunidad De La Vereda El Neme Del Municipio De Valle De San Juan – Tolima; y Barrio El Bosque (UARIV, 2020, pág. 8).
[146] En total, la UARIV ha identificado a 738 sujetos de reparación colectiva, con diferentes estados de avance en su proceso de reparación. De este número se desprende la cifra total de 43 PIRCS diseñados y formulados, incluidos los 23 protocolizados en 2019 (CGR, 2020, pág. 236).
[147] "Proceso que integra por un lado el Acompañamiento, entendido como aquellas acciones que buscan fortalecer a los colectivos en tres líneas, a saber: 1) Fortalecimiento social y comunitario para la equidad; 2) Procesos comunicativos; y 3) Capacidades ciudadanas y políticas" (UARIV, 2020, pág. 8).
[148] Este proceso se comprende como "aquellas acciones que, sin ser competencia directa de la Unidad para las Víctimas, son fundamentales para el desarrollo del proceso de reparación colectiva, sobre todo en lo que respecta a derechos económicos, sociales y culturales; mediante el mecanismo administrativo por el cual la Unidad entrega recursos a los grupos y organizaciones dirigido al desarrollo de acciones que contribuyan al cumplimiento de sus Planes Integrales de Reparación Colectiva, con la finalidad de promover la recuperación de la autonomía, autogestión y las capacidades relacionadas con su objetivo común" (UARIV, 2020, pág. 8).

en “fase de proyección del acto administrativo” desde el 2018, lo cual implica que no ha sido socializado con las entidades competentes en su ejecución, y limita la definición de una fecha probable de adopción (CGR, 2020, pág. 242).

El A.F. estableció el compromiso de multiplicación de los centros locales de atención a las víctimas y el impulso de estrategias móviles que permitieran ampliar la cobertura de atención psicosocial[149]. Dicho compromiso está en el PMI con el indicador general y abierto “Centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial, en funcionamiento”, ante lo cual la UARIV reportó que logró garantizar el acceso a este servicio en 32 Centros y benefició a 4.036 víctimas/sobrevivientes del conflicto armado (UARIV, 2020, pág. 24). Sin embargo, no es claro si esta acción se hace en respuesta a la medida definida en el A.F. y el indicador del PMI, o si responde al mandato original de la Ley 1448/2011. Además, la CGR advirtió que, en las acciones reportadas por la UARIV, no se incluyen “acciones encaminadas a la atención de excombatientes de las FARC-EP”, como establece el A.F. (CGR, 2020, pág. 243).

En cuanto al indicador del PMI relacionado con atención psicosocial a población víctima que denota un incumplimiento en la meta propuesta de 57.000 víctimas atendidas, llegando únicamente al 21% de la misma. La entidad reporta que avanza en la estructuración de la Estrategia rural del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas –PAPSIVI–, lo que resulta fundamental para la gestión integral en salud de las víctimas que residen o provienen de zonas rurales y/o apartadas. Esta observación ha sido reiterativa por parte de la CGR y a la fecha no se observan acciones concretas al respecto.

Además, se presentaron como avances en esta tarea la atención individual a víctimas de acuerdo con los protocolos establecidos por el PAPSIVI y la formación de sus profesionales psicosociales. De forma complementaria, la UARIV ha implementado la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal, la cual comprende para su desarrollo 9 encuentros grupales para víctimas y 4 protocolos[150] para niños y niñas, adolescentes y adultos étnicos y no étnicos, los cuales han sido retroalimentados en el período comprendido por este informe[151].

[149] El A.F. establece como compromiso que “el Gobierno Nacional, en desarrollo de este Acuerdo, se compromete a ampliar la cobertura pública y despliegue territorial, y mejorar la calidad de la atención psico-social para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo con el daño específico que hayan padecido, entre ellas las afectaciones particulares de las víctimas de violencia sexual. Para ello se multiplicarán los centros locales de atención a las víctimas y se impulsarán estrategias móviles para llegar a los lugares más apartados. Así mismo, en cumplimiento de los acuerdos alcanzados el Gobierno Nacional fortalecerá el acceso y los servicios de salud mental para las víctimas que así lo requieran” (Gobierno Nacional de Colombia & FARC-EP, 2016).

[150] Los cuatro protocolos son: “Salta la Cuerda” para niños y niñas de 6 a 12 años; “Rotando la vida” para adolescentes de 13 a 17 años; “Hilando” para adultos sin pertenencia étnica; y “Tejiendo saberes” para adultos con pertenencia étnica (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 15).

[151] Tras el ejercicio de retroalimentación, se incorporaron encuentros sobre prevención de reclutamiento en municipios priorizados por la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes –CIPRUNNA– en los protocolos “Salta la Cuerda” y “Rotando la vida”. Para el protocolo de “Tejiendo saberes” se generaron

Uno de los retos de operabilidad del esquema de atención a víctimas del conflicto es la dependencia de operadores para garantizar el servicio, la cual se debe definir cada año, derivando en una atención limitada a algunos meses y a algunos centros, con lo cual no se logra cobertura plena para todas las víctimas. De igual forma, la desconfianza generada en algunas víctimas sobre el acompañamiento ofrecido por la institucionalidad, especialmente las víctimas de crímenes de Estado, dificulta la garantía de este tipo de atención en tanto esta responsabilidad recae sobre la capacidad de organizaciones sociales especializadas brindar dicho acompañamiento (CJL, 2020).

Retornos y reubicaciones (5.1.3.5)

En 2019, el grupo de retornos y reubicaciones de la UARIV acompañó a 10 comunidades en la formulación de sus planes de retorno y reubicación[152], en cumplimiento de la meta establecida para 2019 del PMI (CGR, 2020, pág. 239). Además, se destaca que adoptó un nuevo protocolo de retornos y reubicaciones dirigido a población no étnica (Resolución 3320 del 22 de noviembre de 2019), tras lo cual se brindó asistencia técnica a 20 direcciones territoriales para su implementación "con el objetivo de iniciar y ejecutar el abordaje comunitario para la actualización de las acciones y acotar los planes hacia una perspectiva comunitaria" (UARIV, 2020, pág. 16). Con ello, se logró entregar 315 esquemas de acompañamiento comunitario en 2019[153] (CGR, 2020, pág. 239).

En el caso de víctimas en el exterior, la UARIV atendió 1.306 solicitudes de acompañamiento al retorno, derivando en el retorno efectivo de 678 víctimas (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 14). Además, se "creó la metodología de esquemas especiales de acompañamiento que permitan la integración local de las víctimas retornadas del exterior", con la cual se acompañaron 43 víctimas retornadas (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 14). Este nuevo esquema responde a los esfuerzos de la UARIV por promover una mayor articulación con las autoridades y comunidades locales a las cuales son retornadas las víctimas. Sin embargo, en relación con los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad que rigen estos procesos se establece que, aunque se ha avanzado en el desarrollo de Comités de Justicia Transicional ampliados en diferentes departamentos[154] para aprobar las

"ajustes metodológicos para la incorporación de acciones transversales que promuevan las garantías de no repetición" (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 15).

[152] Las comunidades se encontraban en los municipios de "Buenaventura (Valle del Cauca), Timbiquí (Cauca), Matanza (Santander), Armero Guayabal (Tolima), Jurado (Chocó), Lloró (Choco), Mapiripán (Meta), Milán (Caquetá), San Estanislao (Bolívar), Pradera (Valle del Cauca)" (UARIV, 2020).

[153] Otros logros de la vigencia de 2019 incluyeron "la formulación de 308 planes de retorno y reubicación, 3 planes de retorno y reubicación étnicos y el seguimiento a los planes implementados en vigencias anteriores", además de "2.709 hogares en proceso de retorno en sitio de recepción, (…) 130 hogares para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad" (CGR, 2020, pág. 239).

[154] La UARIV informó a esta ST que realizó Comités Territoriales de Justicia Transicional ampliados en los que "se ha logrado la aprobación masiva de apreciaciones de seguridad en los departamentos de: Norte de Santander (34), Valle del Cauca (42), Putumayo (13) Risaralda (14) y Córdoba (27)" (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 51).

apreciaciones de seguridad[155] para los retornos y articularse con Fuerza Pública, estas apreciaciones no garantizan que no se presenten cambios en las condiciones de seguridad en respuesta a amenazas multifactoriales y a la situación actual de violencia en los territorios (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 51).

Finalmente, en 2019 la UARIV presentó un proyecto de inversión con vigencia hasta 2021 para el fortalecimiento de los procesos de retorno y reubicación por un valor mayor a los $63 mil millones y con el cual se espera beneficiar a 720 mil víctimas.

Medidas de restitución de tierras (5.1.3.6)

La Unidad de Restitución de Tierras –URT– cuenta con 3 metas principales desarrolladas en el PND 2018-2022 que incluyen: (i) la ejecución de proyectos productivos en el marco de la restitución; (ii) la entrega y compensación de predios en cumplimiento de fallos de restitución; y (iii) la presentación ante jueces de solicitudes inscritas ante el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF–. Para la vigencia de 2019, se destaca el avance en 519 proyectos productivos en el marco de restitución de tierras (Unidad de Restitución de Tierras, 2020, pág. 16) y se entregaron y compensaron 813 predios en respuesta a fallos judiciales de restitución de tierras (Unidad de Restitución de Tierras, 2020, pág. 11).

También se avanzó en el desarrollo de diversas acciones en las etapas que comprende el proceso de restitución de tierras –administrativa, judicial y posfallo– en las zonas PDET[156] (Unidad de Restitución de Tierras, 2020, pág. 2).

Bienes para la reparación de las víctimas (5.1.3.7)

El gobierno mediante Decreto 205 de febrero 12 de 2020, estableció como plazo máximo el 31 de julio de 2020, para la entrega de los bienes inventariados por FARC. Término que fue ampliado por la crisis sanitaria hasta el 31 de diciembre de 2020, con

[155] La Directiva Ministerial 026 de 2014 del Ministerio de Defensa establece las variables sobre las cuales se puede generar una apreciación de seguridad: "(1) presencia actual de grupos al margen de la ley, (2) acciones recientes que atentan contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitarios de la población civil y la Fuerza Pública, (3) antecedentes históricos sobre afectaciones en el territorio como atentados, presencia de minas, cultivos ilícitos, entre otros, (4) Corredores de Movilidad, (5) Alertas Tempranas, (6) Explotación ilícita de yacimientos mineros, (7) Información sobre número de víctimas registradas; y (8) apreciación de seguridad sobre la viabilidad de desarrollar o no un retorno y/o reubicación de población víctima de desplazamiento" (Directiva Permanente No. 026 de 2014, 2014).

[156] Las acciones adelantadas incluyen: (i) en **etapa administrativa** se recibieron en el RTDAF 1.744 solicitudes de inscripción provenientes de los municipios PDET, se habilitaron 3.634 solicitudes (solicitudes de períodos anteriores, finalizaron 6.367 con decisión de fondo, se suspendieron 37 solicitudes y se encontraban en trámite 2.405 solicitudes; (ii) en **etapa judicial** se radicaron 943 demandas ante jueces de restitución, que corresponden a 1.243 solicitudes de los municipios PDET; y (iii) en etapa posfallo se profirieron 190 sentencias en 52 municipios PDET, que dan respuesta a 265 solicitudes (amparando a 955 personas), y se beneficiaron 838 familias restituidas con proyectos productivos en 47 municipios PDET, de los cuales 530 se encuentran en fase de diseño, 278 en fase de implementación y 30 han finalizado. Las principales líneas productivas de estos proyectos son: ganadería doble propósito, café y porcicultura (Unidad de Restitución de Tierras, 2020, pág. 2).

el Decreto 1080 del 31 de julio de 2020[157]. El partido FARC ha expresado su desacuerdo con el decreto, argumentando que han perdido su capacidad de custodiar los bienes tras el proceso de dejación de las armas, que algunos de los bienes han sido objeto de apropiación por parte de terceros y que el Gobierno no se ha hecho cargo de la custodia de ellos de manera efectiva y oportuna (El Nuevo Siglo, 2020). No obstante, FARC y la Sociedad de Activos Especiales –SAE– se han venido reuniendo y han establecido un calendario para cumplir sus obligaciones relacionadas con la entrega de bienes. La Misión de Verificación de la ONU, también participó –a petición de las partes– en una visita para examinar la situación de varias propiedades en una zona rural del distrito de Bogotá incluidas en el inventario (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020, pág. 3).

Adecuación y fortalecimiento a la política de atención y reparación integral a víctimas (5.1.3.7)

Hasta el momento de la elaboración del presente informe no se ha cumplido con el compromiso de adecuación y modificación participativa de la política de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado en los términos establecidos por el A.F. Sin embargo, se identificaron varios proyectos de ley en curso en el Congreso de la República con miras a la modificación de la Ley 1448 de 2011 que afectan de diferentes formas la Política Pública para Víctimas[158].

Cabe señalar que la UARIV ha implementado algunas medidas administrativas para generar ajustes al interior de la institución y sus líneas de trabajo, relacionadas con temas que se encuentran incluidos en el A.F., y en respuesta a los 3 componentes de la reparación sobre los cuales generaron más recomendaciones las víctimas y organizaciones de víctimas en el marco del Proceso Amplio de Participación -PAP-: (i) Retornos y Reubicación; (ii) Atención Psicosocial; y (iii) Reparación Colectiva[159] (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 8). De igual forma, la Unidad definió 4 ejes de sistematización de las propuestas recogidas para avanzar en acciones de

[157] Pasada esta fecha, el Gobierno estableció que “la entidad designada para realizar la recepción, verificación, custodia y administración de los bienes inventariados informará el resultado de la entrega voluntaria a la JEP y la FGN para lo de sus competencias” (Decreto No. 205 "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1407 de 2017", 2020). Cabe señalar que este plazo fue ampliado por el Decreto 1.080 hasta el 31 de diciembre de 2020 por causa de la crisis sanitaria.

[158] Estos son: (i) Proyecto de Ley 020/19 Senado por María Fernanda Cabal (y otros): “Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, con el cual se promueve la modificación de artículos de la ley vinculados al proceso de restitución de tierras, para comprender como medida de restitución “la reubicación en un predio de similares características o la compensación en favor de los despojados y desplazados”, permitir la conciliación con el ocupante o tenedor del terreno en cuestión en el proceso de restitución, y habilitar la doble instancia para estos procesos en beneficio del ocupante o tenedor; (ii) Proyecto de Ley 092/19 Senado por Emma Claudia Castellanos (y otros): “Por medio del cual se reestructura el sector de inclusión social y reconciliación, se transforma prosperidad social en ministerio de la familia y social, y se dictan otras disposiciones”; (iii) Proyecto de Ley 248/19 Senado y 199/19 Acum 247/19 Cámara por María José Pizarro y John Jairo Hoyos: Por medio de la cual modifica la ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.

[159] Se resalta la adopción de las Resoluciones 1343 de 2018 sobre Reparación Colectiva y 3320 de 2019 sobre Retornos y Reubicaciones.

fortalecimiento, y que coinciden con los elementos dispuestos en el Pacto XI del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en torno a una mayor coordinación de la política y la oferta institucional a nivel territorial, la articulación con las instituciones y actores involucrados con la política en especial con los nuevos mandatarios locales y regionales, y participación[160] y fortalecimiento de enfoques diferenciales y étnico (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 10).

Mapa de victimización individual y colectivo (5.1.3.7)

El plan de trabajo desarrollado por la UARIV para la construcción del Mapa de Victimización comprende 3 Módulos. En 2019, la UARIV realizó avances importantes en el desarrollo del Mapa de Victimización, individual y colectivo[161], con el cual se consolidó el "Módulo 1" que comprende los eventos ocurridos antes de 1985 y su visualización en línea a través de una página web[162] (UARIV, 2020, pág. 21).

En 2020 se aprobaron los cronogramas de trabajo de dos nuevos módulos –que recogen (No. 2) declaraciones por eventos individuales con estado de no inclusión en el RUV y (No.3) los sujetos colectivos no incluidos por extemporaneidad, respectivamente–, y finalizó la priorización de registros individuales con un total de 7.820 para el Módulo 2 (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 1). Además, se avanza en una sesión de socialización y entrega de módulos para julio de 2020 con el SIVJRNR (UARIV, Reunión entre la UARIV y la ST-Punto 5, 2020).

Enfoque reparador en los PDET

Como se ha mencionado en informes anteriores de esta ST, el A.F. estableció el compromiso de inclusión de un enfoque reparador en las iniciativas acordadas en los PDET. Esta ST encontró que en los PATR aprobados y concertados en las 16 subregiones PDET se incluyeron algunas iniciativas con miras a la reparación y reconciliación en los territorios. De allí que se hayan adelantado acciones desde entidades como la UARIV en territorios PDET que contribuyen a la implementación

[160] La UARIV informó a esta ST que está avanzando en la reforma al protocolo de participación de víctimas, a partir del diálogo con actores involucrados en la política de reparación. Esta información no ha sido confirmada por organizaciones de víctimas.

[161] Cabe recordar que el A.F. establece como compromiso "construir un mapa de victimización, individual y colectivo que servirá como fuente de información e instrumento de reconocimiento y memoria, de hechos cometidos con ocasión del conflicto que no estén dentro del universo de víctimas objeto de registro en el Programa de Reparación Integral a Víctimas, en coordinación con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto y con la Jurisdicción Especial para la Paz" (Gobierno Nacional de Colombia & FARC-EP, 2016).

[162] Las acciones que apoyaron el desarrollo del Módulo 1 del Mapa de Victimización incluyen: (i) La construcción de un visor geográfico y su habilitación en línea a través del link: https://vgv.unidadvictimas.gov.co/mapavictimizacion/; (ii) El análisis de 17.617 registros afectados que no habían sido valorados en el RUV por eventos individuales previos a 1985; (iii) La aplicación de la "Metodología de Perfiles de Victimización (MPV) a los registros priorizados, que corresponden a 426 declaraciones", con la cual se elaboraron 93 fichas de victimización y un documento de análisis del módulo; (iv) La socialización de estos avances con las instituciones del SIVJRNR y los contenidos del Mapa; y (v) La "definición del plan de trabajo para los módulos 2 y 3" (UARIV, 2020, pág. 21).

de iniciativas de los PATR. Durante el último año, la UARIV priorizó la identificación de medidas y acciones vinculadas a los PATR dentro de los PIRC protocolizados y los planes de retorno y reubicación concertados, y las reportó a la ART con el fin de aunar esfuerzos institucionales para avanzar en su implementación. Con este ejercicio también se pudo identificar aquellas medidas que sobrepasan el alcance institucional de la UARIV y que deberían ser implementadas por otras entidades del SNARIV, sin embargo, la articulación continúa siendo un reto importante (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 50).

Sin embargo, es necesario señalar que es difícil identificar estas medidas en la herramienta utilizada por la ART para consignar la información sobre acciones incluidas en los PATR, debido a la poca claridad en la articulación de los procesos de concertación y reparación en los territorios priorizados por el A.F. y la Hoja de Ruta Única que está diseñando el Gobierno actual. Estos elementos hacen que la identificación de las medidas que se relacionan con la reparación de víctimas sea una tarea lenta y poco fructífera.

A pesar de lo anterior, cabe resaltar que en 2019 la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias de la UARIV "implementó 93 acciones en 74 municipios PDET con Proyectos de Infraestructura Social y Comunitaria –PISC– y Proyectos Agropecuarios", con una inversión total de $9.242.667. 561,71 pesos "en el suministro de materiales de construcción, dotación de mobiliario e insumos, semillas y herramientas agropecuarias" (UARIV, 2020, pág. 27). De estas acciones, 61 contribuyeron a la implementación parcial o total de iniciativas de los PATR, principalmente en los pilares 2, 4, 6 y 8. En la sección territorial se describen las acciones implementadas en 2 de las regiones PDET priorizadas por esta ST.

Además, la UARIV destaca que se han logrado identificar sinergias en diferentes PDET, con lo cual se ha logrado canalizar recursos ante instancias como el Fondo Multidonante, o acercarse a agencias de cooperación que van a financiar e implementar iniciativas en regiones (UARIV, Reunión entre la UARIV y la ST-Punto 5, 2020).

La URT también ha adelantado esfuerzos de articulación con las entidades encargadas de la implementación de los PDET. En particular se destaca la articulación en torno a procesos de reparación colectiva y restitución de tierras en los municipios priorizados, a partir de "estrategias bilaterales [en conjunto con UARIV], mecanismos, rutas y/o criterios de focalización" (Unidad de Restitución de Tierras, 2020, pág. 41).

También se ha avanzado en la promoción de espacios de articulación con autoridades locales (alcaldías, gobernaciones y enlaces territoriales de las entidades) para aportar a la implementación de los PDET. Desde la URT, también se ha participado en proyectos de fortalecimiento con sector privado que lidera la Consejería para la Estabilización y Consolidación, de los cuales se destaca la promoción de proyectos productivos y empresa rural en familias beneficiarias de la restitución de tierras (Unidad de Restitución de Tierras, 2020).

2.3.2. Análisis

Durante el último año, la UARIV y la URT continuaron desarrollando sus labores, incluyendo la implementación de algunas disposiciones derivadas del A.F. Se resaltan los avances logrados con el Mapa de Victimización, el acompañamiento brindado a comunidades en proceso de retorno y reubicación y la promoción de proyectos productivos para las familias restituidas, con el fin de fortalecer sus planes de vida y garantizar su subsistencia económica.

Sin embargo, uno de los principales compromisos en el A.F. es la **adecuación y modificación participativa de la Política de Atención y Reparación Integral** *a* **las Víctimas** del conflicto armado, que aún se encuentra pendiente, a pesar de la gran participación y ejercicio de incidencia que los colectivos, organizaciones y asociaciones de víctimas han realizado desde antes de la firma del A.F. Temas como la ampliación del universo de víctimas[163] y el fortalecimiento a los componentes de reparación integral, principalmente en materia de atención y rehabilitación psicosocial, han quedado rezagados y a discreción de las entidades competentes, descuidando la voz de las víctimas del conflicto armado.

Asimismo, existen situaciones –reconocidas por la UARIV– que requieren de mayor atención y fortalecimiento para la garantía de los derechos de las víctimas como las condiciones de seguridad y riesgo en los territorios y los obstáculos en el relacionamiento de las víctimas con la institucionalidad, producto de la alta rotación de funcionarios y de la desconfianza que existe hacia el Estado (Unidad de Víctimas, 2020; Corporación Jurídica Libertad, 2020). Cabe agregar que, si bien estas entidades han adoptado medidas administrativas vía resolución para ajustar sus líneas, equipos de trabajo y procesos, estas no pueden equipararse a la adecuación de la política de forma integral, la cual debe ser complementada con una "revisión presupuestal y la realización de un nuevo costeo por parte del Gobierno nacional de los recursos requeridos" para atender las medidas de reparación establecidas en el A.F. y aterrizarlas en la planeación institucional[164] (CGR, 2020, pág. 235).

Este hecho se agrava ante el grado de cumplimiento de objetivos en el primer período de vigencia de la Ley 1448 de 2011 que finaliza, pues en 9 años solo ha beneficiado a menos del 20% del universo reconocido de víctimas (El Tiempo, 2019). Hay que advertir en todo caso que la Sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional, declaró inexequible el Art. 208 de la Ley 1448 de 2011, y sus homólogos en los

[163] El A.F. establece explícitamente que "el Gobierno se compromete a (…) Reconocer a las víctimas directas e indirectas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH que también hayan sido combatientes", con lo cual se reconocerán las victimizaciones a las cuales fueron sujetos los excombatientes de FARC, que continúan sin recibir atención integral en esta materia (Gobierno Nacional de Colombia & FARC-EP, 2016, pág. 185).

[164] La CGR advierte frente a este punto que si bien "se han destinado recursos del posconflicto para fortalecer (…) Reparación integral para la construcción de Paz en medidas como indemnización administrativa y colectiva, rehabilitación psicosocial, retornos y reubicaciones y restitución de tierras, la mayoría de los recursos que han soportado la ejecución de las metas presentadas son producto de la Ley 1448 de 2011, que se encuentra en curso" (CGR, 2020, pág. 326).

Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011 y exhortó al Gobierno y al Congreso a adoptar las decisiones correspondientes a la prórroga de la vigencia de la política de reparación hasta 2030, apoyando de forma implícita el Proyecto de Ley 199/2019/Cámara Acum. 247/2019/Cámara (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 7). Si bien se avanzó en la ampliación de los términos de implementación de la Ley y con ello, en la oportunidad para aumentar la cobertura de beneficiarios, en la agenda política del Gobierno nacional no existe la intención de poner este tema en discusión en el Congreso, limitándose a respaldar el proyecto de ampliación de la vigencia que actualmente sigue su curso allí, sin ahondar en los debates de fondo en materia de reparación.

Por el contrario, hay iniciativas del partido político de gobierno para adoptar reformas que pueden ser regresivas, en tanto tienden a beneficiar a los terceros denominados de buena fe y a dificultar la garantía de las víctimas a la restitución, al habilitar la segunda instancia en beneficio de segundos ocupantes y tenedores, como es el caso del Proyecto de Ley 020/19. Con ello se violenta el principio de la Ley 1448 de inversión en la carga de la prueba.

Otro elemento que es necesario mencionar es la **situación de los bienes y las diferencias al respecto entre el Gobierno Nacional y FARC.** La principal controversia son las responsabilidades de unos y otros frente a la custodia y cuidado de estos bienes, y la decisión unilateral del actual gobierno de fijar fecha límite para la entrega material por parte de FARC, so pena de interpretarse como un incumplimiento al A.F. y las consecuentes pérdidas de beneficios, inclusive en el SIVJRNR a través de la revisión de los resultados de estas entregas a la JEP y a la FGN para lo de su competencia. Se trata de un conflicto que se torna más complejo porque desde el comienzo de la implementación, FARC ha advertido su imposibilidad para custodiar estos bienes y por la incapacidad del Estado para tomar posesión sobre ellos, llegándolo a considerar como “el más severo golpe producido contra el proceso de reincorporación”, al obligarlos a “lo imposible” (CSIVI-FARC, CEPDIPO, 2020). En cualquier caso, la afectación principal la asumen las víctimas, quienes en la actualidad no tienen claridad sobre el monto real de esos bienes, cuándo ingresarán al fondo y en qué momento se podrán comenzar a utilizar para su reparación. Este debate y la obligación derivada del A.F. para FARC de contribuir a la reparación material de las víctimas, no debería desviar la atención sobre la responsabilidad última del Estado de repararlas.

Finalmente, uno de los mayores retos que afronta el componente de reparación es su **articulación con el SIVJRNR.** Si bien la UARIV destaca los acercamientos y convenios de relacionamiento e intercambio establecidos a nivel nacional con la JEP, CEV y UBPD[165], organizaciones sociales y de víctimas en los territorios han

[165] De acuerdo con la UARIV se encuentran vigentes “Acuerdos de Intercambio y Confidencialidad de la Información” con las 3 entidades del SIVJRNR (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 4); además han habilitado espacios en el marco de las mesas de participación de víctimas para la interlocución con el Sistema y se está trabajando de forma articulada en el marco de mesas técnicas con la JEP y la UBPD para atender temas específicos a sus labores e intercambiar información (Unidad de Víctimas, 2020,

manifestado la desconexión en las actuaciones entre todas las entidades. Muestra de ello, fue la solicitud de nulidad presentada por la UARIV ante las medidas cautelares en curso en la JEP para la protección de 17 lugares en donde habría fosas comunes[166]. Algunas organizaciones consideran que esta acción puso en riesgo la garantía de los derechos de las víctimas de desaparición forzada en el marco del SIVJRNR (Corporación Jurídica Libertad, 2020; MOVICE, 2020), además de generar inquietudes en términos de interoperabilidad del sistema y las comprensiones en torno al alcance y materialización de la reparación[167]. Cabe subrayar que la coherencia, concordancia y articulación de las entidades y sus medidas, son necesarias para la realización plena de los derechos de las víctimas.

2.3.3. Conclusión

En términos globales la ST considera que las Medidas de Reparación del A.F., con algunas excepciones que se explicarán más adelante, están siendo actualmente **incumplidas.**

Se aprecia avance en el **cumplimiento** en el mapa de victimizaciones individual y colectivas (A.F. 5.1.3.7) y el fortalecimiento de los procesos de retorno y reubicación a partir de la adopción de protocolos específicos (A.F. 5.1.3.5). Existe también un **cumplimiento parcial** en la dinamización de los procesos de reparación colectiva (A.F. 5.1.3.3) y de restitución de tierras (A.F. 5.1.3.6), aunque queda el interrogante de si los avances presentados por la institución responden realmente al A.F. o al curso natural de la política de reparación a víctimas, siendo imposible discernirlo por esta ST al no tener los documentos técnicos que se requieren para hacer los respectivos cotejos.

Un punto controversial se refiere a la situación de los bienes de FARC para la reparación de las víctimas (A.F. 5.1.3.7), ya que, si bien fueron inventariados e identificados en el momento del desarme, hay retrasos en su saneamiento y entrega. Sin embargo, se reconocen los **avances** de FARC, en conjunto con la Misión de Verificación de la ONU para atender a los requerimientos en esta materia. Por ello esta ST considera que en este punto hay **cumplimiento, aunque con retrasos y**

pág. 5-6). En el caso de la CEV, la UARIV informó que se han limitado al intercambio y cruce de información (Unidad de Víctimas, 2020, pág. 7).

[166] El 19 de marzo de 2020 la UARIV solicitó declarar la nulidad "de todas las actuaciones procesales en el expediente relacionado con las solicitudes de Medidas Cautelares solicitadas por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado" particularmente sobre el cementerio de San Onofre, Córdoba, bajo el argumento de que no fue notificada y amparándose en los derechos al debido proceso y contradicción (UARIV, 2020). La Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP negó este recurso de nulidad argumentando que la UARIV si fue notificada y "conoció el trámite (…) desde su inicio y no presentó recursos y/o solicitud contra esta determinación, por lo que, en cualquier caso, el paso del tiempo subsana la irregularidad procesal que alega" (JEP, 2020).

[167] Estas diferencias generan preocupación particularmente en el escenario de definición de medidas de reparación en el marco de la JEP, y cómo estas acciones se articularán con las disposiciones de la Ley 1448/2011 y sus decretos especiales. A ello se suma el debate sobre la ampliación del universo de víctimas reconocidas, y las diferencias que puedan surgir cuando la JEP reconozca víctimas que no estén inscritas en el Registro Único de Víctimas –RUV–.

complicaciones derivadas de las interpretaciones antagónicas del Gobierno nacional y FARC y la falta de acciones del Estado conducentes a la protección de estos bienes.

En materia de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva (A.F. 5.1.3.1), si bien se presentaron avances importantes al inicio de la implementación del A.F. principalmente por parte de miembros de FARC, las acciones se han ralentizado progresivamente, por lo cual hay **cumplimiento, con retrasos** en el último año de implementación si se considera que es ahora la CEV, quien asume el liderazgo en estos ejercicios y cuyo mandato finaliza pronto. También se puede afirmar que hay un **incumplimiento** por parte de miembros de Fuerza Pública y agentes del Estado en el desarrollo de estos actos, ya que los únicos que ha reportado esta ST en informes anteriores, respondían a decisiones judiciales, pero no al sentido del A.F. De igual forma se presentan **retrasos** en la adopción del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial, sobre lo cual no se conocen avances en este periodo.

Finalmente, continúa el **incumplimiento** en la adecuación y Fortalecimiento a la política de atención y reparación integral a víctimas y en materia de Bienes para la reparación de las víctimas (5.1.3.7).

2.4. Tema 4: Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (5.2)

2.4.1. Eventos prioritarios

No se han presentado avances significativos en la implementación de los compromisos del A.F. 5.2.1 y 5.2.3 correspondientes a este tema.

En el quinto informe de esta ST se reportó que en 2019 el Plan Nacional de Acción en DD. HH. se encontraba en su segunda fase de construcción y la CGR en su Cuarto Informe reportó que este se encontraba en "validación interinstitucional y con sectores sociales y defensores de DD. HH.[168]" (CGR, 2020, pág. 243). A nivel territorial, hasta el período comprendido por el quinto informe de esta ST, sólo se había avanzado en el desarrollo de 15 encuentros regionales de alistamiento para la elaboración del Plan Nacional de Acción en DD. HH., realizados en 2018.

Es relevante señalar que esta ST conoció una versión preliminar del Plan, la cual se encuentra en discusión en la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz. En este documento se recoge la estructura sugerida por la sociedad civil en la fase de alistamiento y se incluyen metas, acciones, responsables e indicadores específicos en cada uno de los ejes temáticos[169]. Sin embargo, algunos de los indicadores establecidos no miden el impacto de las medidas adoptadas, y en gran parte se refieren a la construcción de un documento, sin incluir su implementación[170]. En casos puntuales, como el Eje Temático sobre Igualdad y No Discriminación, aún está pendiente por definirse los indicadores (Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2018-2022 –Borrador propuesto al SNIDDHH–, 2019). El documento preliminar también rescata la necesidad de implementar y articular una Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual será retroalimentada desde la territorialización del Plan. Por último, incluye la necesidad de coordinación de espacios de interlocución y articulación en todo el territorio para este propósito.

[168] De acuerdo con la CGR, participaron en este proceso 29 organizaciones y asociaciones vinculadas a la promoción de los DD. HH. (CGR, 2020, pág. 243).
[169] Los Ejes Temáticos son: (i) Derechos Civiles y Políticos; (ii) Justicia; (iii) Cultura y Educación en Derechos Humanos; (iv) Empresas y Derechos Humanos; (v) Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales – DESCA; (vi) Gestión Pública Transparente y Lucha contra la Corrupción; (vii) Derecho Internacional Humanitario; (viii) Construcción de Paz; (ix) Igualdad y No Discriminación; (x) Sistema Nacional de Información.
[170] Un ejemplo de esto es el indicador de medición para la elaboración de una política migratoria acorde a las condiciones actuales del país, el cual es "Un documento" (Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2018-2022 –Borrador propuesto al SNIDDHH–, 2019, pág. 16).

Cabe agregar que, para la construcción del Plan Nacional de Acción en DD. HH. se debe convocar representantes de todos los sectores poblacionales del país[171], y se han dispuesto espacios de participación específicos[172].

En el caso de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz (A.F. 5.2.3), su creación se reportó en el quinto informe de esta ST mediante la expedición de la Resolución No. 519 del 22 de mayo de 2019 de la Defensoría del Pueblo. Desde entonces, se avanzó en el lanzamiento de las convocatorias para su conformación, en la cual se invitó a participar a defensores y defensoras de DD. HH. y líderes y lideresas sociales en los territorios (Defensoría del Pueblo, 2019), y a organizaciones que trabajan por la construcción de paz, representantes de Universidades y establecimientos de educación pública y privada (Defensoría del Pueblo, 2019). Se ha afirmado que la conformación de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz es diversa y "que busca reconocer los distintos enfoques involucrados" en la construcción del Plan Nacional de Acción en DD. HH., que incluyen el enfoque en DD. HH., enfoque étnico, enfoque de género, enfoque etario y enfoque de discapacidad[173] (Bustamante Reyes, 2019).

Finalmente, el 12 de diciembre de 2019 se instaló la primera reunión en plenaria de la Comisión, en el marco de las celebraciones por el Día Internacional de los DD. HH. (Bustamante Reyes, 2019), en la cual se definió un plan de trabajo y compromisos para el 2020. A lo largo del primer semestre de 2020 la Comisión ha sesionado 4 veces y ha avanzado en la aprobación de su reglamento interno, el análisis y adopción de herramientas para la retroalimentación del documento preliminar del Plan Nacional de Acción en DD. HH., y la revisión de la situación de derechos humanos en el marco de la emergencia sanitaria actual por Covid-19 (I. Kroc - Punto 5, 2020).

El desafío de esta Comisión será, no sólo "incidir desde el conocimiento técnico de los temas de derechos humanos y de los distintos enfoques diferenciales en la puesta en marcha de un compromiso muy antiguo de Colombia en esta materia" (Bustamante Reyes, 2019), en referencia al Plan Nacional de Acción de DD. HH.; sino también

[171] Mujeres; Niños, niñas y adolescentes; Campesinos/as; Víctimas; Afrocolombianas/os, negras/ os, palenqueras/os y raizales; Rom; Indígenas; Sindicatos; Paz; Ambientalistas; Estudiantes y jóvenes; Universidades, centros académicos y de pensamiento; Personas privadas de la libertad; Economía solidaria; LGBTI; Comunales; Artistas; Empresarios; Iglesias; Personas con discapacidad; Medios de comunicación; Movimientos cívicos y pobladores urbanos; Excombatientes; Militares en uso de retiro; ONG Internacionales; entre otros (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Organismos Internacionales y Agencias de Cooperación, Organizaciones sociales y Plataformas, 2018).

[172] Estos espacios son: la Instancia de coordinación política del Plan (promoción de participación, seguimiento y fortalecimiento al proceso) y el Comité técnico operativo permanente (diseño metodológico, sistematización de información), además de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz que debe hacer seguimiento a la implementación del Plan.

[173] La Comisión está conformada por representantes de las siguientes organizaciones: Asociación de trabajo interdisciplinario –ATI–, Fundación Teknos, Corporación Red Somos, COALICO, Asociación departamental de usuarios campesinos del Guaviare, Corporación Rosa Blanca Colombia, Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión social PAIIS - Universidad de los Andes, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Asociación Colombiana de Militares y Policías Víctimas del Conflicto, Sindicato de Derecho DD. HH. de la Defensoría del Pueblo, Asociación Colombiana del Trabajo - ANDI.

lograr “entender el impacto de su gestión en el marco del proceso de construcción de paz que hoy –a pesar de tantas dificultades– se está viviendo en el país” (Bustamante Reyes, 2019).

2.4.2. Análisis

La falta de avances significativos en este punto reitera la percepción de que este componente del A.F. no es prioritario, cuando debería cobrar relevancia ante la falta de una política integral y funcional en materia de derechos humanos que se articule con los mecanismos y programas destinados a la protección de la población, principalmente en aquellas zonas que siguen siendo escenarios de violencia en el país. Si bien el Plan Nacional de Acción en DD. HH. ha respondido a un compromiso histórico del Estado colombiano con la Convención de Viena de 1993, los retrasos y fallas en llegar a acuerdos con los representantes de los sectores sociales reconocidos para su elaboración, ponen de manifiesto las diferentes comprensiones en torno al contenido y alcance de esta materia no solo entre actores sociales, sino por parte del gobierno nacional. Aun así, esta ST considera importante la construcción de una versión preliminar, que, si bien lleva en discusión desde septiembre de 2019, se espera que pronto reciba la retroalimentación pertinente para finalizar su construcción. Frente a esto, es necesario que se complemente el documento con indicadores de medición de impacto y acciones específicas para los ejes temáticos que requieren mayor desarrollo.

No hay que olvidar que el A.F. representa una oportunidad para garantizar la materialización y acceso a los DD. HH. por parte de toda la población desde diferentes frentes: el rural, el político, el conflicto armado, la solución alternativa al problema de las drogas, y el acceso a justicia, verdad y reparación por los daños generados durante el conflicto. El diseño de un Plan de Acción en derechos, en conjunto con el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información, el Plan Nacional de Educación en DD.HH. –PLANEDH– y la adopción de una instancia de promoción y seguimiento como lo es la Comisión Asesora de DD. HH. y Paz, podrían representar una oportunidad significativa para el impulso de la articulación de programas, políticas y actuaciones para el beneficio de la población.

Ello cobra importancia en un contexto de emergencia sanitaria, en el cual “los asesinatos de excombatientes, líderes sociales y defensores y defensoras de los derechos humanos han continuado”, y varios territorios se ven afectados por la presencia de grupos armados ilegales y organizaciones criminales, que refuerzan su presencia en la zona “mediante ataques contra la Fuerza Pública, el desplazamiento y el confinamiento forzados de las comunidades, y amenazas y asesinatos selectivos de líderes sociales y exmiembros de las FARC-EP” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020, pág. 8). A ello se suman situaciones que ponen en riesgo el actuar de la sociedad civil, como los perfilamientos e interceptaciones ilegales realizadas a periodistas, activistas y líderes políticos por el Ejército Nacional (Semana, 2020).

Ante ello, miembros del Congreso de la República y algunas organizaciones sociales y de víctimas del conflicto armado, han insistido en la importancia de modificar y depurar las fuerzas militares como una garantía de no repetición ante los crímenes de Estado cometidos (Movice, 2020; Jerez, 2020; CJL, 2020). Es problemática la continuidad en funciones y el ascenso de miembros de Fuerza Pública comprometidos en graves violaciones a los DD. HH., frente a las cuales no hay reconocimiento de responsabilidad; además, para las comunidades que han sido víctimas de estos actos, la presencia de FFPP en sus territorios genera desconfianza y se percibe como un riesgo (Movice, 2020; CJL, 2020).

Sin respuestas claras y efectivas ante esta violencia, y la continuidad de condiciones de vulnerabilidad que impiden el acceso efectivo a los derechos, se dificulta y hace más compleja la posibilidad de construir una paz estable y duradera, como lo establece el A.F.

2.4.3. Conclusión

La ST considera que en materia de fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos (A.F. 5.2.1) que comprende el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información de DD. HH., el sistema de monitoreo a la situación de DD. HH. teniendo en cuenta las alertas tempranas y el PLANEDH, se encuentra en **cumplimiento parcial**, dadas las medidas que se adoptaron desde el inicio de la implementación para este propósito. En el caso del Planedh dicho **cumplimiento puede entenderse como parcial,** ya que si bien se fortalecieron las medidas de educación no formal enfocadas al reconocimiento de derechos y se generaron espacios de formación y encuentro de estudiantes, enfocados a la promoción de una cultura política, no se cuenta con un documento que incluya claramente dentro del Plan al A.F., y por razones de tiempo y curso normal de la implementación, que incluya el documento de Informe Final que presentará la CEV.

De igual forma, en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información de DDHH, el **cumplimiento es parcial**. Si bien esta ST ha reportado los avances informados por el Gobierno, la PGN ha advertido sobre la falta de actualización del mapa de riesgos desde 2015 y los límites a la articulación entre las entidades que conforman el Sistema y la recolección de información correspondiente a los avances en DD. HH. (PGN, 2020).

En materia de la prevención y protección de los DD. HH. (A.F. 5.2.3) esta ST considera que hay un **retraso** en la construcción del Plan Nacional de Acción en DD. HH., y se resalta la falta de acciones puntuales durante el último año, período de este informe, para la implementación de este compromiso. Con relación a la instalación y convocatoria de los miembros de la Comisión Asesora en DD. HH. por parte de la Defensoría se aprecia el **cumplimiento** con el A.F., y se reconoce que su rol en la promoción del Plan será crucial para garantizar la implementación integral de este punto del A.F.

3. Oportunidades de Mejoramiento

- CEV: Mediante el Régimen de condicionalidad se espera que los comparecientes tengan los suficientes incentivos para aportar verdad ante las diferentes instancias del Sistema. La baja recepción de estos aportes, por las causas explicadas en el informe, permiten inferir que es necesario trabajar paralelamente y de manera expedita en, al menos, dos direcciones: en primer lugar, (i) afinar los instrumentos de medición de estos aportes a la verdad en el marco de la JEP (tanto con los que están compareciendo en los macro casos como aquellos cubiertos con amnistías y tratamientos especiales) para que, realmente, haya un aporte superior a la verdad, de la ya conocida, (ii) requerir su comparecencia a la CEV como desarrollo de ese régimen de confidencialidad en los tiempos requeridos, y (iii) trasladar rápidamente a la CEV la información ya obtenida en el marco de otras diligencias. En segundo lugar, construir desde la CEV incentivos sociales y culturales con los demás actores del conflicto, legales e ilegales, que no se encuentran sometidos a la JEP, para que brinden sus testimonios de manera pública o confidencial. En este caso, la identificación de personas claves según temas e hipótesis de investigación y el despliegue de una estrategia de motivación específica para su participación, podrían hacer la diferencia.
- UBPD: La confianza y el respaldo de los familiares y las organizaciones de víctimas y sociales es fundamental para que la labor de la UBPD pueda tener buen puerto. El retraso en concretar sus procesos estratégicos, la falta de resultados precisos de hallazgos y entregas de personas dadas por desaparecidas en un contexto donde muchos familiares creen tener la certeza de saber dónde buscar, y la proyección sostenida de que las dificultades son más grandes que las posibilidades, podría implicar un desapego temprano de muchos familiares y organizaciones al trabajo de la Unidad. Es necesario concretar con prontitud una estrategia organizada y robusta para la búsqueda que dé cuenta de las realidades de Colombia y las necesidades de las víctimas. Al tiempo, podría ser de utilidad identificar nodos motores dentro de las fases y las rutas de trabajo para darles un impulso estratégico y generar respuestas tempranas consideradas valiosas para los familiares, en particular porque se trata de procesos que se saben son de largo aliento y requieren el respaldo permanente de la ciudadanía.
- JEP: La Justicia transicional, representada en su ámbito judicial por la JEP, busca la realización de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, al tiempo que imparte justicia a quienes participaron en el conflicto. Es un delicado equilibrio de inmensas complejidades, pero que, al ser el modelo que se definió en el Acuerdo para superar su situación de guerra, exige que cada acción que se realice deba observar tal contrapeso. En el presente informe hemos identificado varios aspectos: dificultades para la participación de las víctimas en diferentes momentos procesales, aportes de verdad parciales e incompletos de los comparecientes, detención de la velocidad de

procesos que iban avanzando en la justicia ordinaria, negación de acceso a actores que pueden tener la información que están requiriendo las víctimas, entre otros, que hacen que en conjunto, se comiencen a generar desequilibrios entre los derechos de las víctimas y los derechos de las comparecientes. Esta es, al menos, la percepción de varios sectores de víctimas que requieren atención de la JEP. Identificar los ejes aparentemente problemáticos, evaluarlos y corregirlos, si es necesario, es urgente para evitar el riesgo de que la JEP pierda legitimidad y confianza por parte de las víctimas y de la sociedad.

- La solidez institucional y la articulación entre las diferentes instancias del SIVJRNR, inclusive con la UARIV como cabeza coordinadora del SNARIV, son centrales para el adecuado cumplimiento de los derechos de las víctimas. La claridad que se tenga interna y externamente de las competencias de cada entidad, sus formas de relacionamiento interno y con las víctimas, la experiencia de unidad, flujo de la información y armonización de procedimientos y mensajes que tengan las víctimas, las demás entidades del Estado y en general la ciudadanía, son vitales para evitar revictimizaciones y pérdida de credibilidad. Trabajar en los dispositivos jurídicos, técnicos y políticos para lograr esta articulación es vital en este momento.

  Esta articulación se debe reflejar además en una estrategia comunicativa y pedagógica que dé cuenta de los avances y desafíos, al tiempo que potencie la sinergia entre ellas, y en función central de las víctimas, su reparación y el avance real en los pasos hacia la No Repetición de la violencia en nuestro país. La legitimidad con la que cuenta hoy cada una de las entidades del Sistema es el mejor capital político para avanzar, robustecer y garantizar la comprensión de su papel en medio de la realidad y también de la esperanza. La importancia política de las narrativas de la paz, la justicia, la verdad y la No Repetición se sostiene en la capacidad para comunicar con claridad, coherencia y trasparencia el valioso trabajo que cada uno de sus pilares desarrolla.

  Finalmente, esta articulación entre el SIVJRNR, la UARIV (SNARIV) y los demás componentes del A.F., debe incorporarse y desarrollarse en la implementación territorial. Ello en relación principal con los compromisos e iniciativas de los PDET, los cuales llaman a dinamizar procesos de atención y reparación, pero también de fortalecimiento de participación de la población víctima en las diferentes instancias del A.F. Una comprensión global y comprehensiva del A.F. y de la garantía y protección de derechos humanos, será la clave para este último punto.
- El A.F. establece como principio orientador la centralidad de las víctimas, por ello un elemento crucial para garantizar sus derechos se refiere a la adecuación y modificación de la política de reparación integral. Más allá de una extensión de su vigencia, la cual debería acompañarse de una revisión presupuestal y del análisis del nivel de cumplimiento de sus objetivos, debe acompañarse de la Adecuación de la política al A.F. y del fortalecimiento de medidas

comprendidas en la Ley 1448, con lo cual se reconozcan los impactos reales del conflicto armado y a la población que sufrió sus daños.

- La adopción de una política real, efectiva y articulada en torno a la promoción y protección de los DD. HH. sigue siendo una tarea en mora, que, de no realizarse, pone en riesgo la construcción de una paz estable y duradera. Es por ello por lo que se requiere dinamizar la elaboración del Plan Nacional de Acción en DD. HH., y su articulación con los diferentes mecanismos existentes para la protección de esto.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

Alcaldía Municipal de Puerto Libertador. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Libertador 2020-2023: SERVICIO SOCIAL CON GARANTÍAS.*

Alcaldía Municipal de San José de Uré. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal de San José de Uré 2020-2023: Uré incluyente y más solidario.*

Alcaldía Municipal de Sardinata. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal de Sardinata 2020-2023: ALIANZA PARA EL PROGRESO.*

Alcaldía Municipal de Sardinata. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal de Sardinata 2020-2023: ALIANZA PARA EL PROGRESO.*

Alcaldía Municipal de Tibú. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal Tibú 2020-2023: ALIANZA POR EL CAMBIO, ¡UNIDOS, PODEMOS!*

Alcaldía Municipal de Valencia. (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2023: TODOS POR VALENCIA.*

Alcaldía Municipal Timbiquí. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal Timbiquí 2020-2023: "Así progresa Timbiquí".*

ART, & Presidencia de la República. (28 de septiembre de 2018). *PLAN DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL - PATR SUBREGIÓN CATATUMBO Nte Santander.*

ART, Presidencia de la República. (31 de agosto de 2018). *PLAN DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL - PATR SUBREGIÓN DE SUR DE CÓRDOBA.*

ART, Presidencia de la República. (23 de febrero de 2019). *PLAN DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL - PATR SUBREGIÓN PACÍFICO MEDIO.*

Bustamante Reyes, J. (24 de diciembre de 2019). *Los desafíos de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz*. Obtenido de Colombia 2020 - El Espectador: https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/los-desafios-de-la-comision-asesora-de-derechos-humanos-y-paz-columna-897186/

CAJAR. (16 de julio de 2020). *JEP niega pretensión de Uscátegui de desconocer a las víctimas y su representante.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.colectivodeabogados.org/?JEP-niega-pretension-de-Uscategui-de-desconocer-a-las-victimas-y-su

CCJ. (2 de enero de 2020). *Comisión Colombiana de Juristas- Observatorio sobre la JEP. Boletín # 4.* Recuperado el 15 de julio de 2020, de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=46

CCJ. (11 de junio de 2020). *Comisión Colombiana de Juristas, Observatorio de la JEP. Boletín #15.* Recuperado el 15 de julio de 2020, de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=157#3

Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (agosto de 2019). *DOCUMENTO DE TRABAJO 15. 6 GRANDES MENTIRAS SOBRE INCUMPLIMIENTOS DE LAS FARC.* Obtenido de https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2019/10/15-Documento-de-trabajo-grandes-mentiras.pdf

CEV. (14 de julio de 2020). *Comisión de la Verdad.* Obtenido de https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/declaracion-publica-juan-carlos-pinzon

CEV. (4 de mayo de 2020). *Comisión de la Verdad.* Obtenido de https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/inteligencia-militar-es-hora-de-contribuir-con-la-verdad-historica-y-la-etica-publica

CEV. (01 de julio de 2020). *Comisión de la Verdad recibirá informe del Ejército sobre secuestro.* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-de-la-verdad-recibira-informe-del-ejercito-sobre-secuestro

CEV. (2020). *Informe de Gestión: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Período enero - diciembre 2019.*

CGR. (julio de 2020). *Contraloría General de la República.* Obtenido de Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

CINEP-PPP. (23 de mayo de 2020). La premisa “quédate en casa” le cuesta la vida a mujeres de Colombia. Recuperado el 21 de julio de 2020, de https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/796-la-premisa-quedate-en-casa-le-cuesta-la-vida-a-mujeres-de-colombia.html

CNMH. (noviembre de 2016). *Hasta Encontrarlos: EL drama de la Desaparición forzada en Colombia.* Recuperado el 16 de julio de 2020, de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/hasta-encontrarlos/

Comisión Colombiana de Juristas. (12 de marzo de 2020). *Boletín # 9 del Observatorio sobre la JEP.* Obtenido de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=143

Comisión Colombiana de Juristas. (14 de mayo de 2020). *Boletín #13 del Observatorio sobre la JEP: El deber de investigar conductas de posible competencia de la JEP no se suspende en los procesos penales ordinarios.* Recuperado el 29 de junio de 2020, de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=150

Comisión de Participación - JEP. (2020). *MANUAL PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS ANTE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP).*

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Organismos Internacionales y Agencias de Cooperación, Organizaciones sociales y Plataformas. (2018). *BALANCE DE LA FASE DE ALISTAMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS.* Obtenido de Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales: http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2018/Documents/Documento%20Balance%20Fase%20de%20Alistamiento.pdf

CSIVI FARC; Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (mayo de 2020). *Los Acuerdos son para cumplirlos: Compromisos de las FARC-Ep y su organizaicón política sucesora con el Acuerdo de Paz.* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://cepdipo.org/portfolio/libro-los-acuerdos-son-para-cumplirlos/

CSIVI-FARC. (16 de julio de 2020). Entrevista a miembro del equipo técnico de CSIVI-FARC sobre avances en implementación del Punto 5 del A.F. (ST-Punto 5, Entrevistador)

CSIVI-FARC, CEPDIPO. (2020). *Los Acuerdos son para cumplirlos: Compromisos de las FARC-EP y su organización política sucesora con el Acuerdo de Paz.* Bogotá: DGP Editores.

Defensoría del Pueblo. (18 de SEPTIEMBRE de 2019). MEMORANDO A DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES: Comisión Defensora de Derechos Humanos y Paz. Obtenido de https://personeria-municipal-de-buenavista-en-quindio.micolombiadigital.gov.co/sites/personeria-municipal-de-buenavista-en-quindio/content/files/000124/6189_memorando-regionales--comision-asesora.pdf

FIDH; Cajar. (2020). *Colombia en riesgo de impunidad: Puntos ciegos de la Justicia Transicional frente a crímenes internacionales de competencia de la CPI.* Bogotá. Recuperado el julio de 2020

JEP. (11 de diciembre de 2019). Comunicado 177 de 2019: RENDICIÓN DE CUENTAS: LA JEP AVANZA EN LA DIGNIFICACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LOS TERRITORIOS. Recuperado el 29 de febrero de 2020, de https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2019---La-JEP-avanza-en-dignificar-a-las-v%C3%ADctimas-en-los-territorios.aspx

JEP. (28 de noviembre de 2019). *Comunicado 170 JEP niega libertad al coronel (r) Jorge Eliécer Plazas Acevedo.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-niega-libertad-al-coronel-(r)-Jorge-Eli%C3%A9cer-Plazas-Acevedo.aspx

JEP. (13 de febrero de 2020). *Comunicado 017 a la opinión pública sobre la versión del general (r) Mario Montoya Uribe.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comunicado-a-la-Opini%C3%B3n-P%C3%BAblica-sobre-la-versi%C3%B3n-del-general-(r)-Mario-Montoya-Uribe.aspx

JEP. (21 de febrero de 2020). Comunicado 023: La JEP ha exhumado 54 cuerpos en cementerio de Dabeiba. Recuperado el 26 de febrero de 2020, de https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-ha-exhumado-54-cuerpos-en-cementerio-de-Dabeiba.aspx

JEP. (14 de 04 de 2020). *Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador - Restaurador.* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/SiteAssets/Paginas/Conozca-Los-lineamientos-en-materia-de-sanci%c3%b3n-propia-y-Trabajos%2c-Obras-y-Actividades-con-contenido-Reparador---Restaurador/28042020%20VF%20Lineamientos%20Toars%20y%20SP.pdf

JEP. (30 de julio de 2020). *JEP ORDENA AL GOBIERNO ADOPTAR ACCIONES PARA GARANTIZAR LA VIDA Y SEGURIDAD DE LOS COMPARECIENTES DE LAS EXTINTAS FARC-EP FIRMANTES DEL ACUERDO DE PAZ.* Recuperado el 5 de agosto de 2020, de https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-al-Gobierno-adoptar-acciones-para-garantizar-la-vida-y-seguridad-de-los-comparecientes-de-las-extintas-Farc-EP.aspx

JEP. *JEP en Cifras. Corte 31 de julio de 2020.* Recuperado el 5 de agosto de 2020, de https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20julio%2031%20de%202020.pdf de julio de 2020

JEP. (s.f.). *Los Grupos Territoriales de la UIA, cercanos a las víctimas y apoyando*. Obtenido de JEP: https://www.jep.gov.co/uia/Sala-de-prensa/Paginas/Los-Grupos-Territoriales-de-la-UIA-cercanos-a-las-v%C3%ADctimas-y-apoyando-los-procesos-de-la-magistratura-de-la-JEP.aspx

JEP. (s.f.). *Sistema de Monitoreo de Riesgos de la Unidad de Investigación y Acusación*. Obtenido de JEP: https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/uia/monitorieo-de-riesgos.aspx

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (26 de marzo de 2020). *Informe del Secretario General de las Naciones Unidadas sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia.* Obtenido de Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2007155_0.pdf

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS 2018-2022 (Borrador propuesto al SNIDDHH). (2019).

Procuraduría General de la Nación. (s.f.). *CONFLICTO ARMADO, POBLACIÓN VULNERABLE Y PAZ: RECOMENDACIONES PARA LA FUNCIÓN PREVENTIVA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN FRENTE A LA CONTENCIÓN DE LA EXPANSIÓN DEL COVID-19 EN LA POBLACIÓN VULNERABLE POR EL CONFLICTO.* Recuperado el 26 de agosto de 2020, de https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/ejecucion/Recomendaciones%20poblacio%CC%81n%20vulnerable%20y%20COVID-19%20IEMP.pdf

UARIV. (31 de marzo de 2020). *Informe rendición de cuentas acuerdo de paz. Enero 2019 - diciembre 2019.* Obtenido de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/informe-rendicion-de-cuentas-acuerdo-de-paz-2019/56343

UBPD. (2019). *Informe de Gestión y Rendición de Cuentas.* Obtenido de https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-gesti%C3%B3n-y-rendici%C3%B3n-de-cuentas-2019_compressed.pdf

UBPD. (mayo de 2020). *Orientaciones de la UBPD para el mantenimiento de las condiciones de preservación, custodia y dignidad de los Cadáveres No Identificados (CNI) e Identificados No Reclamados (CINR) o cadáveres no entregados dispuestos en cementerios y morgues, frente a la.* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/05/1.-Orientaciones-Protecci%C3%B3n-CNI-CINR-para-garantizar-el-derecho-a-la-verdad.pdf

UBPD. (mayo de 2020). *Plan Nacional de Búsqueda.* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020..pdf

UBPD. (15 de MAYO de 2020). *RESPUESTA A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS POR LA CIUDADANÍA DURANTE LOS ESPACIOS VIRTUALES DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA UBPD (2019-2020) SESIONES 3 Y 4 REALIZADAS EL 15 Y 22 DE*

MAYO DE 2020. Recuperado el 3 de Julio de 2020, de https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/06/Respuestas-sesiones-3-y-4-de-rendici%C3%B3n-de-cuentas-de-la-UBPD-2020.pdf

UBPD. (8 de mayo de 2020). *RESPUESTA A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS POR LA CIUDADANÍA DURANTE LOS ESPACIOS VITUALES DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA UBPS (2019-2020).* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/06/Respuestas-sesiones-1-y-2-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-de-la-UBPD-2020_compressed.pdf

UBPD. (13 de marzo de 2020). *SEGUNDO AÑO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA UBPD - Presentación Power Point.* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/acerca-de-la-busqueda/#sec-trans

Unidad de Restitución de Tierras. (6 de junio de 2020). *Rendición de Cuentas 2020. Vigencia 2019.* Obtenido de Unidad de Restitución de Tierras: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/1382154/Informe+Rendicio%CC%81n+de+Cuentas+2020+%28Vigencia+2019%29+Final-.pdf/7b47cc73-7216-4412-a2c6-3341084a2988

Unidad de Restitución de Tierras. (2020). *Rendición de Cuentas Construcción de Paz Vigencia 2019.* Obtenido de Unidad de Restitución de Tierras: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/1382154/Rendici%C3%B3n+de+cuentas+2019+UAEGRTD-VF.docx/7007bd36-3cc0-4194-8030-9982f4a4b98c

Unidad de Víctimas. (2020). *Radicaco No. 202016016538421. Respuesta solicitud Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCIV).*

Entrevistas

CJL. (22 de julio de 2020). Corporación Jurídica Libertad. (V. Samudio, & A. Figueredo, Entrevistadores) Bogotá.

COALICO. (9 de julio de 2020). Entrevista a Secretaría Técnica del Observatorio Niñez y Conflicto Armado de la COALICO sobre la implementación del A.F. (ST-Punto 5, Entrevistador)

CSIVI-FARC. (16 de julio de 2020). Entrevista a miembro del equipo técnico de CSIVI-FARC sobre avances en implementación del Punto 5 del A.F. (ST-Punto 5, Entrevistador)

DHColombia. (3 de julio de 2020). Entrevista de la ST a DHColombia sobre funcionamiento judicial de la JEP. (ST-Punto 5, Entrevistador)

EQUITAS. (13 de julio de 2020). Entrevista a la Dirección Ejecutiva de EQUITAS sobre los avances en desaparición forzada en la implementación del A.F. (ST-Punto 5, Entrevistador)

Líder social Subregión - Pacífico Medio. (1 de julio de 2020). Entrevista a Líder social de subregión PDET Pacífico Medio sobre la implementación territorial del A.F. (ST-Punto 5, Entrevistador)

OFB. (8 de julio de 2020). Colectivo Socio jurídico Orlando Fals Borda. (V. Samudio, & A. Figueredo, Entrevistadores)

PGN. (3 de agosto de 2020). Entrevista de la ST-Punto 5 a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. (ST-Punto 5, Entrevistador)

UARIV. (14 de julio de 2020). Entrevista a la Subdirección de la UARIV sobre avances en implementación del Punto 5 del A.F. en reparación integral a víctimas del conflicto armado. (ST-Punto 5, Entrevistador)

Normativa vigente y proyectos en legislación

- ***Directivas:***

Directiva Permanente No. 026 de 2014 (Ministerio de Defensa 19 de agosto de 2014).

- ***Proyectos de Ley:***

Proyecto de Ley 014/19 Senado de Álvaro Uribe Vélez “Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las Fuerzas Públicas”.

Proyecto de Ley 015/19 Senado de María Fernanda Cabal “Por medio de la cual se modifica la ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones”.

Proyecto de Ley 020/19 Senado por María Fernanda Cabal “Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

Proyecto de Ley 091/19 Senado por Paola Holguín y Juan Fernando Espinal: “Por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones”.

Proyecto de Ley 179/19 Senado por Roy Barrera “Por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y agentes del estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la jurisdicción especial de paz”.

Proyecto de Ley 180/19 Senado por Roy Barrera “Por medio de la cual se adiciona la ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones”.

Proyecto de Ley 199/ 2019/Cámara Acum. 247/2019/Cámara “Por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma”.

- ***Resoluciones:***

Resolución No. 519 , Por medio de la cual se crea la Comisión Asesora prevista en el punto 5.2.3., del A.F. para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera (Defensoría del Pueblo 11 de abril de 2019).

Prensa y sitios web

ACORE. (30 de julio de 2020). *El Lobo Esquilado.* Recuperado el 5 de agosto de 2020, de https://www.acore.org.co/boletin-acore/el-lobo-esquilado/

CAJAR. (16 de julio de 2020). *JEP niega pretensión de Uscátegui de desconocer a las víctimas y su representante.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.colectivodeabogados.org/?JEP-niega-pretension-de-Uscategui-de-desconocer-a-las-victimas-y-su

CINEP-PPP. (23 de mayo de 2020). *La premisa "quédate en casa" le cuesta la vida a mujeres de Colombia.* Recuperado el 21 de julio de 2020, de https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/796-la-premisa-quedate-en-casa-le-cuesta-la-vida-a-mujeres-de-colombia.html

CNMH. (noviembre de 2016). *Hasta Encontrarlos: EL drama de la Desaparición forzada en Colombia.* Recuperado el 16 de julio de 2020, de http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/hasta-encontrarlos/

Defensoría del Pueblo. (21 de noviembre de 2019). *Inscripciones abiertas hasta el 30 de noviembre de 2019: Segunda convocatoria para integrar la Comisión Asesoria de Derechos Humanos y Paz*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/8225/Inscripciones-abiertas-hasta-el-30-de-noviembre-de-2019-Comisi%C3%B3n-Asesora-de-Derechos-Humanos-y-Paz-convocatoria.htm

Dominguez Goeda, G. (27 de junio de 2019). *La Guerra en Córdoba y el nuevo ciclo de violencia en Colombi*. Obtenido de El Espectador: https://www.elespectador.com/noticias/nacional/la-guerra-en-cordoba-y-el-nuevo-ciclo-de-violencia-en-colombia/

El Espectador. (24 de junio de 2020). *La JEP refuerza su presencia territorial en alianza con 276 personeros municipales de todo el país.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-refuerza-su-presencia-territorial-en-alianza--Con-276-personeros-municipales-de-todo-el-pa%C3%ADs.aspx

El Espectador. (07 de julio de 2020). *¿HAY UNA BODEGUITA URIBISTA? Engaños y bots, la cruzada digital en contra de la JEP (I).* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/hay-una-bodeguita-uribista-contra-la-jep/

El Espectador. (04 de junio de 2020). *'Solo esperamos que, en cualquier justicia, Mancuso diga la verdad': víctimas.* Recuperado el 29 de junio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/las-opiniones-de-victimas-de-mancuso-tras-haber-sido-rechazado-en-la-jep/

El Espectador. (18 de julio de 2020). *"Es mejor aceptar al coronel (r) Plazas Acevedo con todos sus casos": magistrado Raúl Sánchez.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/es-mejor-aceptar-a-plazas-acevedo-con-todos-sus-casos-magistrado-raul-sanchez/

El Espectador. (11 de mayo de 2020). *Así va el Acuerdo de Paz: tras la verdad y la reparación de las víctimas del conflicto.* Recuperado el 2 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/asi-va-el-acuerdo-de-paz-tras-la-verdad-y-la-reparacion-de-las-victimas-del-conflicto-articulo-918832/

El Espectador. (06 de julio de 2020). *Comisión de la Verdad retomará diálogos para la no repetición del conflicto.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/comision-de-la-verdad-retomara-dialogos-para-la-no-repeticion-del-conflicto/

El Espectador. (12 de mayo de 2020). *El limbo jurídico en el que están algunos casos del conflicto.* Recuperado el 30 de junio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/el-limbo-juridico-en-el-que-estan-algunos-casos-del-conflicto-articulo-918999/

El Espectador. (01 de junio de 2020). *El llamado de la JEP a los comparecientes para que digan la verdad.* Recuperado el 30 de junio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/los-comparecientes-de-la-jep-y-la-verdad/

El Espectador. (21 de mayo de 2020). *Farc entregó información de 27 personas desaparecidas en cautiverio.* Recuperado el 2 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/farc-entrego-informacion-de-27-personas-desaparecidas-en-cautiverio-articulo-920668/

El Espectador. (08 de julio de 2020). *JEP ordena a Alcaldía de Medellín dar información sobre desaparecidos en Comuna 13.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/jep-ordena-a-fiscalia-y-otras-autoridades-entregar-informacion-sobre-desaparecidos-en-comuna-13/

El Espectador. (18 de julio de 2020). *Justicia ordinaria no debería frenar procesos contra militares: Tribunal para la Paz.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/noticias/judicial/justicia-ordinaria-no-deberia-parar-advierte-tribunal-para-la-paz/

El Espectador. (07 de juio de 2020). *La pandemia: Un reto para los planes de desarrollo territoriales y la participación.* Recuperado el 07 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/la-pandemia-un-reto-para-los-planes-de-desarrollo-territoriales-y-la-participacion/

El Espectador. (01 de junio de 2020). *Las propuestas que FARC le hizo a la JEP para detener los asesinatos de excombatientes.* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/las-propuestas-que-farc-le-hizo-a-la-jep-para-detener-los-asesinatos-de-excombatientes/

El Espectador. (15 de junio de 2020). *Las razones por las que tres magistrados creen que Salvatore Mancuso debía entrar a la JEP.* Recuperado el 29 de junio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/las-razones-por-las-que-segun-tres-magistrados-salvatore-mancuso-debe-entrar-a-la-jep/

El Espectador. (17 de junio de 2020). *Misión de Verificación de ONU monitoreará las sanciones propias de la JEP.* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/mision-de-verificacion-de-la-onu-monitoreara-las-sanciones-propias-de-la-jep/

El Espectador. (19 de mayo de 2020). *Organizaciones sociales y víctimas piden a la JEP proteger más cementerios.* Obtenido de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/organizaciones-sociales-y-victimas-piden-la-jep-proteger-mas-cementerios-articulo-920137/#:~:text=Organizaciones%20sociales%20y%20v%C3%ADctimas%20piden%20a%20la%20JEP%20proteger%20m%C3%A1s%20cementeri

El Espectador. (19 de mayo de 2020). *Organizaciones sociales y víctimas piden a la JEP proteger más cementerios.* Recuperado el 2 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/organizaciones-sociales-y-victimas-piden-la-jep-proteger-mas-cementerios-articulo-920137/#:~:text=Organizaciones%20sociales%20y%20v%C3%ADctimas%20piden%20a%20la%20JEP%20proteger%20m%C3%A1s%20cementeri

El Espectador. (24 de junio de 2020). *Víctimas y organizaciones advierten falta de articulación del Sistema Integral de Verdad.* Recuperado el 3 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/sistema-integral-de-verdad-victimas-y-organizaciones-advierten-falta-de-articulacion/

El Espectador. (19 de mayo de 2020). *Violencia contra las mujeres: la curva que no se aplana.* Recuperado el 21 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/coronavirus/violencia-contra-las-mujeres-la-curva-que-no-se-aplana-articulo-920252/

El Nuevo Siglo. (19 de febrero de 2020). *¿Cuál es la verdad de los bienes entregados por las Farc?* Obtenido de El Nuevo Siglo: https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/02-2020-cual-es-la-verdad-de-los-bienes-entregados-por-las-farc

El Tiempo. (2010 de octubre de 2019). *En 8 años solo se ha reparado el 13 por ciento de las víctimas*. Obtenido de El Tiempo: https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/por-que-piden-alargar-la-ley-de-victimas-a-la-corte-constitucional-421956

El Tiempo. (09 de julio de 2020). *Caso del exsenador Ashton se queda en la JEP, ordena la Corte Constitucional.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.elespectador.com/noticias/judicial/caso-del-exsenador-ashton-se-queda-en-la-jep-ordena-la-corte-constitucional/

El Tiempo. (13 de abril de 2020). *Las barreras que han retrasado la labor de la Unidad de Búsqueda.* Recuperado el 2 de julio de 2020, de https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/por-que-unidad-de-busqueda-no-ejecuto-todo-el-presupuesto-el-ano-pasado-483810

El Tiempo. (13 de julio de 2020). *Pinzón no se retracta: amplía críticas a Comisión de la Verdad.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/exministro-juan-carlos-pinzon-vuelve-a-criticar-a-la-comision-de-la-verdad-517436

El Tiempo. (13 de julio de 2020). *Por covid, en vilo audiencias para cerrar caso de secuestro en la JEP.* Recuperado el 13 de julio de 2020, de https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/en-que-va-el-caso-de-secuestro-en-la-jep-retrasado-por-el-coronavirus-517446

El Tiempo. (29 de mayo de 2020). *Por perfilamientos ilegales, JEP estudia medidas cautelares a abogados.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-estudia-proteccion-a-abogados-de-victimas-por-perfilamientos-ilegales-501096

Jerez, D. (13 de mayo de 2020). *Piden depuración y que rueden cabezas en FF.MM. por 'perfilamientos ilegales'*. Obtenido de RCN Radio:

https://www.rcnradio.com/politica/piden-depuracion-y-que-rueden-cabezas-en-ffmm-por-perfilamientos-ilegales

La Silla Vacía. (02 de julio de 2020). *Muchas expectativas de víctimas en la JEP no se van a cumplir y el coronavirus lo empeora.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://lasillavacia.com/muchas-expectativas-victimas-jep-no-se-van-cumplir-y-coronavirus-lo-empeora-77387

Movice. (9 de junio de 2020). *¡No más ascensos a favor de la impunidad en las Fuerzas Militares! Exigimos una fuerza pública para la paz*. Obtenido de Movice: https://movimientodevictimas.org/no-mas-ascensos-a-favor-de-la-impunidad-en-las-fuerzas-militares-exigimos-una-fuerza-publica-para-la-paz/

Movice. (17 de julio de 2020). *Comunicado de Prensa: Un año por las Medidas Cautelares de la Comuna 13 de Medellín.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://cjlibertad.org/destacados/97-desaparicion-forzada/1439-comunicado-de-prensa-un-ano-por-las-medidas-cautelares-de-la-comuna-13-de-medellin.html

MOVICE. (21 de abril de 2020). *PETICIÓN DE LA UNIDAD DE VÍCTIMAS A LA JEP DESCONOCE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA*. Obtenido de MOVICE: https://movimientodevictimas.org/peticion-de-la-unidad-de-victimas-a-la-jep-desconoce-los-derechos-de-las-victimas-de-desaparicion-forzada/

Revista Semana. (07 de abril de 2020). *Cómo se ha afectado la paz con el coronavirus.* Recuperado el 22 de julio de 2020, de https://www.semana.com/nacion/articulo/acuerdo-de-paz-con-las-farc-afectado-por-el-coronavirus/684053

Secretaría Ejecutiva JEP. (2020). *Departamento de Enfoques Diferenciales.*

Semana. (21 de julio de 2020). *Justicia Transicional: se desata nueva tormenta política.* Recuperado el 23 de julio de 2020, de "El poder" Ariel Ávila: https://www.semana.com/semana-tv/articulo/justicia-transicional-se-desata-nueva-tormenta-politica/687962

Semana. (1 de mayo de 2020). *Las carpetas secretas*. Obtenido de Semana: https://www.semana.com/nacion/articulo/espionaje-del-ejercito-nacional-las-carpetas-secretas-investigacion-semana/667616

UARIV. (18 de octubre de 2019). *Unidad presentó avances de los municipios PDET de la subregión del Sur de Córdoba*. Obtenido de UARIV: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/municipios-pdet/unidad-presento-avances-de-los-municipios-pdet-de-la-subregion-del-sur-de-cordoba

Vargas Castillo, C. (22 de julio de 2020). *Decreto extendería plazo para que Farc entreguen bienes y reparen a las victimas*. Obtenido de RCN Radio: https://www.rcnradio.com/politica/decreto-extenderia-plazo-para-que-farc-entreguen-bienes-y-reparen-las-victimas

INFORME DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 6 DEL ACUERDO FINAL "IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN"

El Punto 6 del Acuerdo Final –A.F.– estipula las medidas para contribuir a la implementación del A.F., e incluye mecanismos de seguimiento, impulso y verificación entre los que se encuentran: la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del A.F. –CSIVI– (A.F. 6.1); el Plan Marco de Implementación –PMI– las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias para asegurar la implementación y las medidas que garanticen la transparencia del proceso (A.F. 6.1.1 y 6.1.2); las prioridades para la 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 difusión y comunicación que el A.F. contempla para adelantar, la difusión de la implementación y tareas de pedagogía (A.F. 6.5).

Desde que inició la fase temprana de implementación, este punto presentó avances que sientan las bases para garantizar la puesta en marcha de los demás puntos. Por esta razón, la atención en dicha fase se centró en el desarrollo normativo del A.F. así como en el diseño y ejecución del PMI.

Con base en los avances, retrasos y dificultades presentadas en la implementación en los últimos 13 meses, y en el análisis del contexto, este informe se pregunta cómo afectan las nuevas condiciones fiscales la implementación del A.F.

Desde junio de 2019, la ST ha registrado avances sostenidos en lo relacionado con las medidas de financiación del gasto para la implementación del A.F., en las disposiciones para garantizar un proceso transparente de implementación de los indicadores del PMI y en el uso de estos recursos, en los mecanismos internacionales de verificación y en las herramientas de difusión y comunicación. Sin embargo, persisten retrasos, incumplimientos y dificultades en otros subtemas: aunque la CSIVI opera, reporta grandes obstáculos para su operación; en la implementación normativa de las prioridades definidas en el A.F. no hubo avances en el periodo reportado; y persiste la preocupación por la insuficiencia presupuestal para la implementación del A.F. y por la baja ejecución de los recursos presupuestales apropiados (pese al notorio aumento en 2019) y la eficiencia del gasto. Eficiencia que se vio afectada, además, por cuenta de los cambios en las condiciones fiscales que la epidemia de Covid-19 ha generado. Finalmente, un asunto sobre el cual no se reportan avances significativos, es el relacionado con la revisión anual, que según el A.F., puede hacerse del Plan Marco de Implementación: su revisión y actualización permitirá llenar los vacíos de diseño y planeación que quedaron en su primera versión y además fortalecerá la articulación con los demás instrumentos de planeación presentados y aprobados por el Gobierno.

La ST insiste en que la insuficiencia de esos recursos impide la aceleración de componentes de la implementación que son críticos en esta etapa del cumplimiento del A.F., tras casi cuatro años de su firma, y la terminación del conflicto con la extinta

guerrilla de las FARC. Preocupación que se mantiene para el 2021. Esta insuficiencia de recursos se agravará por la mayor necesidad de cumplir con estas medidas, en particular las relacionadas con los Planes Nacionales y con la reforma rural integral, que entrarán en la fase de ejecución de programas y proyectos en un contexto fiscal cada vez más restrictivo.

1. Contexto general

Para analizar los avances, dificultades, retrasos y oportunidades en los últimos 13 meses, es importante considerar algunos elementos de contexto. Primero nos referimos al deterioro reciente de la situación económica, para, posteriormente, considerar aquellas situaciones de contexto que han influido sobre la implementación en el marco de las relaciones internacionales y la cooperación internacional.

En primer lugar, destacamos los enormes cambios recientes en la situación económica y los consecuentes efectos fiscales y logísticos para la implementación. Los efectos de la epidemia del Covid-19 y de las medidas para buscar contenerla han generado una fuerte contracción económica y una interrupción generalizada del tránsito y la movilidad de personas. La contracción económica que se ha evidenciado desde el primer semestre de 2020, tendrá un efecto importante sobre la disponibilidad de recursos de gasto público tanto del Gobierno Nacional como de los gobiernos locales, y ya ha tenido un efecto enorme sobre las condiciones económicas para la implementación. En particular, ha afectado los proyectos productivos que hacen parte de la reincorporación económica de los excombatientes, la implementación del Plan de Acción Inmediata –PAI– del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, y los proyectos de desarrollo que hacen parte de los diferentes Planes en implementación.

Además, afectó directamente la planeación municipal y departamental, lo cual tiene efectos diferenciados en los municipios que hacen parte de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– cuando por primera vez, desde la firma del A.F., estos incluyen medidas para articular las iniciativas PDET a los planes de acción locales. Igualmente, las medidas de contención que incluyeron en el caso de Colombia la imposición -por lo menos durante cinco meses- de restricciones completas a la movilidad y el tránsito de pasajeros tanto terrestre como aéreo, interrumpieron no solo la actividad económica con efectos contraccionistas, sino que impidieron la buena marcha, de forma generalizada, de los proyectos de desarrollo, tanto aquellos asociados a la reincorporación como los demás. Este efecto es particularmente severo en las zonas de ejecución de estos proyectos, pues supuso una desarticulación con los centros de consumo y el mayor aislamiento de las zonas de implementación. Así, el efecto inmediato de la epidemia del Covid-19 no solo se da por el impacto directo que tiene la epidemia en términos económicos, sino por el impacto indirecto de las medidas de contención. Finalmente, a esto se suma el deterioro de las condiciones fiscales de la Nación, que, si bien solo se comprenderá en su magnitud en los años venideros, en especial en 2021 y 2022, supondrá un

estrechamiento de la restricción presupuestal que ineludiblemente afectaría la disponibilidad de fondos para la implementación en los años que vienen. A este fuerte golpe económico por la epidemia y las medidas de protección, se suma la importante reducción de los precios de las materias primas que se presentó desde enero de 2020 y que contribuyó a la contracción y que continúa afectando la actividad económica.

Evidencia de este choque y las condiciones de agravamiento en materia fiscal, es la suspensión de la Regla Fiscal durante los años 2020 y 2021 que recomendó el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (2020) "como [respuesta a la] magnitud del choque macroeconómico que experimenta actualmente la economía internacional y el país y la necesidad de mayor flexibilidad fiscal".

En este contexto, es particularmente notorio que el Marco Fiscal de Mediano Plazo aprobado en junio de este año, mantuviera las posibles asignaciones de gasto para la implementación del A.F. en un monto similar al previsto antes de la crisis; y que, por otro lado, el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2021 mantuviera dichas asignaciones con un aumento nominal global para la implementación, pero con variaciones significativas por rubros. Ahora bien, mientras otros rubros y sectores de gasto tienen un recorte superior, este no muestra una reducción en cumplimiento formal a lo establecido en el A.F. y el Acto Legislativo 01 de 2016 que lo desarrolla.

En términos de las relaciones internacionales, la controversia pública por cuenta de las declaraciones del Gobierno Nacional después de que Estados Unidos notificara que Cuba "no coopera con plenitud en los esfuerzos antiterroristas" (U.S. Department of State, 2020) de ese país, por la negativa del Gobierno cubano de entregar a los miembros del Ejército de Liberación Nacional –ELN– a la justicia, y que se encontraban en ese país en desarrollo de las negociaciones que fueron acogidas por el gobierno cubano desde mayo de 2018 hasta enero de 2019[174]. Esta situación generó dificultades en la relación de trabajo en las instancias para la implementación, entre el componente FARC en la CSIVI y el Gobierno Nacional. Igualmente, esta controversia pública generó que el Gobierno de Cuba, país garante del A.F. se retirara de la CSIVI. El Gobierno Nacional afirmó que la decisión de Estados Unidos es "un espaldarazo del Gobierno de EE.UU. a Colombia y a la insistente solicitud del presidente Duque" de que este país entregue a la justicia colombiana los miembros del ELN que permanecen en Cuba (RCN Radio, 2020). Por cuenta de esta declaración, el Componente FARC en la CSIVI decidió suspender su participación en la Comisión del 14 de mayo al aducir "la preocupación y rechazo al tratamiento otorgado a Cuba como país garante del Acuerdo de Paz con las FARC", por lo que pidió al Gobierno Nacional aclarar "su posición respecto a Cuba como país garante" (CSIVI FARC, 2020). El Gobierno respondió "que el carácter de garante de Cuba en

[174] Tras la ruptura del diálogo entre el Gobierno y el ELN en enero de 2019, el Presidente Duque ordenó el levantamiento de la suspensión de las órdenes de captura a los 10 miembros del ELN que integraban la delegación para los diálogos en Cuba y revocó la resolución que creaba las condiciones que permitan su permanencia en ese país. La delegación del ELN se negó a regresar al país. Por su parte, Cuba y Noruega, países garantes manifestaron su intención de cumplir con los protocolos en caso de ruptura.

los acuerdos y en la CSIVI no tiene cuestionamiento alguno" (CSIVI Gobierno, 2020). El 26 de junio fueron retomadas las sesiones en la CSIVI y el 9 de julio, el Viceministro de Relaciones Exteriores cubano anunció que Cuba "continuará por el momento como garante en la implementación del A.F." (Embajada de Cuba, 2020), por lo que el embajador de este país en Colombia continuará su participación en la CSIVI en la que hizo presencia ese mismo día. Esta situación evidencia el efecto negativo sobre las instancias de impulso para la implementación que ha tenido la ruptura en las negociaciones con el ELN, tras el atentado terrorista reconocido por ese grupo guerrillero a la Escuela de oficiales de la Policía Nacional el pasado enero 17 de 2019 en Bogotá. De agravarse esta controversia pública, podría afectar la confianza de la comunidad internacional en las instancias de implementación y reducir eventualmente su apoyo a los programas y proyectos.

2. Análisis por Tema

2.1. Tema 1: Mecanismos de implementación y verificación

2.1.1. Eventos prioritarios

- Con el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020 se aplicó por primera vez el Trazador Presupuestal para la Paz establecido en el Artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022). El proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2021, incluye también el trazador presupuestal.
- La pandemia causada por el nuevo coronavirus y las medidas de aislamiento tomadas por el Gobierno nacional, han tenido un impacto económico sustancial que traen un posible cambio en las condiciones fiscales para la implementación del A.F.
- Pese a las dificultades reportadas en el proceso de implementación, los mecanismos de impulso a la implementación siguen funcionando. Sin embargo, estos presentan dificultades que han impactado negativamente la calidad de las reuniones, en particular en la CSIVI.
- El Gobierno puso en marcha el SIIPO, lo que permite el seguimiento al cumplimiento de los indicadores del PMI. Este, sin embargo, todavía tiene deficiencias de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1829 de 2017 y el documento Conpes 3932 de 2018.

2.1.2. Análisis

Financiación de la implementación y cambio en las condiciones fiscales

Proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2021

En su cuarto año de implementación presupuestal, los gastos destinados para el AF se mantienen en niveles globales similares a los de la programación inicial. Esto no quiere decir que tales recursos sean suficientes, a juicio de la ST, pero sí señala la

persistencia del compromiso presupuestal para la implementación por parte del actual Gobierno Nacional, en niveles similares a los de años anteriores.

El Gobierno presentó en julio de 2020 el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2021. En principio, el Presupuesto se ajusta y supera lo dispuesto en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022, el cual estimó una inversión total de $37,1 billones para la implementación del A.F. De estos, estimó que, para los cuatro años de vigencia, el PGN aportaría $11,3 billones y el SGP $13 billones. Es decir, que en promedio el PGN aportaría anualmente $2,83 billones y el SGP $3,25.

El proyecto también superaría lo estimado por el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 que establece que, para los 15 años, $46,7 billones provendrán del PGN y $47,7 del SGP. Es decir que en promedio el PGN debería aportar anualmente $3,11 billones y el SGP $3,18 billones.

Para 2021, el proyecto del PGN identifica nuevamente 52 entidades con responsabilidades en la implementación y asigna $10,7 billones para el cumplimiento de los indicadores del Plan Marco de Implementación: “de estos, $5,7 billones (53%) corresponden a recursos de inversión, $1,02 billones (10%) a recursos de funcionamiento y $3.9 billones (37%) a recursos del Sistema General de Participaciones” (Gobierno nacional, 2020).

Cuadro 1: Distribución recursos Paz del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021 por punto del A.F.

Punto A.F.	Proyecto PGN 2021 (en millones de pesos)	Participación %	Número entidades
1. Reforma Rural Integral	$ 8.075.520	75,64%	36
2. Participación Política	$ 17.600	0,16%	3
3. Fin del Conflicto	$ 687.505	6,43%	11
4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	$ 1.154.922	10,81%	7
5. Víctimas	$ 681.581	6,38%	6
6. Implementación, Verificación y Refrendación	$ 58.807	0,55%	8

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021

En total, 43 entidades identificaron 107 proyectos por un monto indicativo de $3,5 billones. Los $2,1 billones restantes identificados en inversión “serán distribuidos a otras entidades durante la vigencia 2021 en proyectos de inversión relacionados con

el cumplimiento del Plan Marco de Implementación" (Proyecto de PGN 2021). De los 107 proyectos, 35 fueron identificados por 18 entidades asociados a los Planes para el Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–.

Sin embargo, la asignación sectorial del gasto sería insuficiente para programas esenciales de la implementación. La representante a la Cámara Juanita Goebertus, del Partido Alianza Verde, de oposición al Gobierno, reclamó que los recursos de inversión para entidades clave en la implementación como la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Renovación del Territorio, entre otras, disminuyó con respecto al presupuesto de 2020 (Goebertus, 2020).

Trazador Presupuestal

Con la aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se puso en marcha el Trazador Presupuestal para la Paz que creó el Artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).

En circular externa de diciembre de 2019, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a las entidades públicas con responsabilidades en la implementación del A.F. seleccionar a un funcionario responsable del registro de la información para el trazador presupuestal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Por su parte, la circular externa no. 013 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ordenó el registro de la información presupuestal asociada a los gastos de funcionamiento e inversión en la vigencia 2019 y para la vigencia 2020 en el Aplicativo TRAZA y en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas –SUIFP–. Además, solicitó a las entidades registrar la información correspondiente a: (i) los gastos de funcionamiento de los recursos apropiados (definitivos) y ejecutados en la vigencia 2019 y (ii) los gastos de funcionamiento apropiados para la vigencia 2020. En ambos casos se debía registrar la categoría de cada una de las políticas en la cual se programaron y ejecutaron estos recursos, que en el caso del trazador presupuestal para la paz, es el punto del A.F. y el pilar del PMI. Finalmente, la circular señala que esta información será la base para la proyección de los recursos para la vigencia fiscal de 2021 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación –DNP– publicó un borrador del decreto para reglamentar los trazadores presupuestales que creó la Ley 1955 de 2019. En su momento, el decreto se calificó de "innecesario" (Goebertus, 2020) en la medida que para el caso del Trazador "Construcción de Paz", el anexo fue incluido en el Presupuesto de 2020 y porque no desarrollaba algunos elementos que hacen parte de la Ley. La representante a la Cámara propuso que el Decreto incluyera elementos como los criterios que usarán el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP "para determinar que las partidas reportadas por las entidades están destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo desde un punto de vista de focalización territorial o de proyectos" (Goebertus, 2020, pág. 1). También señala la necesidad de que el decreto desarrolle los criterios para la identificación de las Hojas de Ruta en el anexo de construcción de paz, así como la armonización de los tres trazadores

presupuestales que creó la Ley 1955 de 2019. Al momento, los dos anexos del trazador presupuestal para la paz que se han realizado (2020 y 2021) no han incluido los elementos señalados por la representante Goebertus. A la fecha de cierre de este informe, no ha sido expedido ningún decreto reglamentario de los trazadores presupuestales.

Reforma al Sistema General de Regalías (OCAD Paz)

En el periodo que cubre este informe, la ST registró novedades relacionadas con la reglamentación de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo sobre el Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD– Paz y, sobre la asignación específica para la paz del Sistema General de Regalías –SGR– para la implementación del A.F.

En agosto de 2019 el Gobierno expidió el Decreto 1426 de 2019 que reglamenta el Artículo 31 del Plan Nacional de Desarrollo que establece que la Secretaría Técnica del OCAD Paz estará a cargo del DNP; el Artículo 119 que prioriza los proyectos de inversión en agua potable, saneamiento básico, vías terciarias y energía eléctrica en el OCAD Paz; y el Artículo 281, que estipula la participación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en el OCAD PAZ con voz y voto y que ordena que los recursos del OCAD PAZ, deben orientarse al desarrollo de las inversiones previstas en la Hoja de Ruta en los municipios PDET. Además, el Decreto permite que los proyectos de inversión se extiendan a municipios que no fueron priorizados para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. En su momento, el Gobierno explicó que los proyectos que beneficien municipios PDET pero cuya localización se extienda a municipios no PDET pueden ser contemplados en el OCAD PAZ, y que tal inclusión permite la realización de obras de mayor alcance regional sin estar limitadas por la inclusión o no de municipios dentro del listado PDET.

Por otra parte, el Congreso de la República aprobó en diciembre el Acto Legislativo 05 de 2019 que reforma el SGR. En términos de la implementación del A.F. esta reforma tiene un impacto importante en la medida que permitirá al Gobierno adelantar los recursos definidos en el Acto Legislativo 04 de 2017 (el 7% de las regalías) para la implementación de los PDET durante los años 2020, 2021 y 2022 (Art. 1, Par. 3 transitorio). Esto podrá impulsar las economías regionales y dar dinamismo a los sectores priorizados en el Artículo 119 del PND y así contribuir al desarrollo territorial, en tiempos en que la reactivación económica es fundamental por cuenta del Covid-19. El Acto Legislativo no ha sido reglamentado todavía. El Congreso tiene hasta el 30 agosto para hacerlo, o si no, el Presidente tendrá la facultad de reglamentar vía decreto legislativo.

Ejecución de los recursos de implementación

En materia de ejecución y vigilancia de los recursos destinados al cumplimiento de la implementación, la Contraloría General de la República ha reportado importantes hallazgos en cuanto a la suficiencia de los mismos, la baja ejecución (pese a mejoras

recientes), las fuentes de recursos y los riesgos asociados al gasto. En efecto, el cuarto informe presentado por la Contraloría General de la República al Congreso de la República en virtud de lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, demuestra que desde el inicio de la implementación del A.F., en ninguno de los años se han ejecutado la totalidad de recursos estimados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP–.

Cuadro 2: Recursos ejecutados entre 2017 y 2020 con respecto a la programación hecha en el MFMP

Año	MFMP	Ejecutado	%
2017	$8,17	$4,90	59,97%
2018	$7,61	$4,01	52,69%
2019	$7,55	$6,21	82,25%
2020	$7,30	$4,83	66,16%
Total	$30,63	$19,95	65,13%

Fuente: elaboración propia con base en la Contraloría General de la República (2020).

Hasta ahora, 2019 ha sido el año con mayor ejecución del presupuesto destinado a la implementación con respecto a las otras vigencias, con un significativo aumento frente al 2018, año de transición entre gobiernos. Según la Contraloría (2020), esto se explica por "la reasignación de gasto social del Presupuesto General de la Nación –PGN–, fuente que reportó más recursos a la implementación a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–" (pág. 22).

Desde 2017, la fuente que más ha aportado a la implementación es el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, llama la atención que en 2019 y en 2020 la contribución de esta fuente aumentó considerablemente. En 2019, aportó el 70% de los recursos y en lo que va de 2020 su aporte asciende al 84%. Estas cifras superan lo estipulado en el MFMP de 2018 que establece que la participación del PGN, para los 15 años previstos para la implementación, sería del 35%, al igual que lo estipulado en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, que establece que su participación sería del 30,6%.

La segunda fuente que más ha aportado en la ejecución de recursos de la implementación del A.F. es el Sistema General de Regalías –SGR–. Según el MFMP de 2018, la participación de esta fuente es del 14%. En 2017 y 2018, lo ejecutado de esta fuente supera lo estimado, con el 15% y 22% respectivamente (Contraloría General de la República, 2020).

Entre los riesgos financieros señalados por la Contraloría (2020) llama particularmente la atención uno relacionado con el Sistema General de Participaciones –SGP– en términos de su bajo compromiso presupuestal; "menos del

1% de la ejecución de 2019 fue financiada con recursos del SGP" (pág. 23). Pues el MFMP de 2018 y el documento Conpes 3932 de 2018, estipulan que el SGP es la fuente que más aportará en la implementación del A.F. Del mismo modo, es la fuente de mayor importancia en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Esta baja asignación presupuestal es más preocupante dado el monto con que se esperó que contribuyeran los recursos departamentales y municipales a la implementación. De hecho, el MFMP de 2018 estimó que el 36,8% de los recursos para la implementación del A.F. provendrán del SGP, y el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz estableció que el 35,2% de los recursos provendrán de esta fuente. Como lo señala la Contraloría (2020), esto se explica porque no existe la normativa que permita redireccionar los recursos del SGP para la implementación del A.F. A la fecha, la ST no ha registrado esfuerzos por parte del Gobierno para hacer los ajustes normativos que permitan garantizar recursos focalizados a la implementación del A.F., en especial para los municipios PDET (ST, 2019).

Esta situación preocupante se repite en el caso de los recursos propios de las Entidades Territoriales, el aporte en la ejecución ha sido de menos del 2%, cuando el MFMP de 2018 estimó que éstas aportarían el 3,3% de los recursos totales. En cuanto a la inversión privada, en 2019 ésta contribuyó con el 4% del total ejecutado (Contraloría General de la República, 2020), muy superior a lo esperado: según el MFMP 2018 la participación total de esta fuente para los 15 años se estima en 0,9%.

Frente a los recursos provenientes de la Cooperación Internacional, la Contraloría (2020) advierte que estos "han ido disminuyendo su dinámica de ejecución frente a lo previsto por el MFMP" (pág. 24). En 2017, esta fuente aportó el 35% de los recursos ejecutados, en 2018, el 27% y en 2019, el 14%. Esta reducción es también preocupante, más en un contexto de creciente restricción fiscal a nivel mundial.

En cuanto a la ejecución de recursos por punto del A.F., la Contraloría (2020) señala que la mayor parte de los recursos ejecutados entre 2017 y 2019 corresponden al Punto 1, seguido del Punto 4.

Cuadro 3: Ejecución 2017-2019 por punto del A.F. respecto a la programación hecha en el MFMP 2018

	MFMP 2018			Ejecutado				
Punto A.F.	**15 años**	**Promedio anual**	**% Participación**	**2017**	**2018**	**2019**	**Total**	**%**
1. Reforma Rural Integral	110,6	7,37	85,4%	2,5	2,1	4,5	9,1	60,2%
2. Participación Política	3,9	0,26	3%	0,2	0,1	0,1	0,4	2,6%
3. Fin del Conflicto	2,5	0,17	1,9%	0,6	0,1	0,4	1,1	7,3%
4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	7,9	0,53	6,1%	1,3	1,1	0,6	3	19,9%
5. Víctimas	4,5	0,30	3,5%	0,3	0,2	0,6	1,1	7,3%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	0,10	0,01	0,07%	0,1	0,3	0,1	0,5	3,3%
Total	129,5	8,63	100%	4,9	4,0	6,2	15,1	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Contraloría General de la República (2020).

El total programado para 2020 corresponde a $4,8 billones, que de acuerdo con la Contraloría (2020) se distribuyen de la siguiente manera: $3,3 para Punto 1; 0 para Punto 2; $0,4 para Punto 3; $0,1 para Punto 4; $0,7 para Punto 5; y $0,3 para Punto 6. La Ley del Presupuesto identificó 52 entidades que tienen responsabilidad en el cumplimiento de los indicadores del PMI en esta vigencia.

Llama la atención que entre 2017 y 2019 los recursos ejecutados para el Punto 1 aumentaron considerablemente, pero preocupa que en 2020 haya una disminución en los mismos y que estos no alcancen lo estipulado en el MFMP. Como se señaló en la introducción a este punto, es en estos años cuando más recursos deben ser destinados a la reforma rural integral, dado que inicia la ejecución de los programas y proyectos que más recursos demandarán. Del mismo modo, preocupa que los recursos para el Punto 4 han disminuido entre 2017 y 2020 y que para el Punto 2 no se hayan programado recursos para el 2020.

La marcha de los mecanismos de impulso a la implementación

Pobre funcionamiento de la CSIVI

Según información del Gobierno nacional, entre agosto de 2018 y mayo de 2020 "la CSIVI 3x3[175] ha sesionado un total de 26 veces y la Secretaría Técnica de la CSIVI (Pre-CSIVI) se ha reunido un total de 35 veces" (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020, pág. 8). Además, funcionan actualmente tres mesas técnicas: Mesa Técnica de Bienes, que a mayo de 2020 se ha reunido dos veces, Mesa Técnica para la Seguridad Jurídica y otra de Acompañamiento Internacional.

Aunque desde su instalación la CSIVI ha demostrado ser un mecanismo participativo y de control interno esencial en el proceso de implementación, en los últimos 13 meses de implementación, la constancia y calidad de las reuniones ha disminuido. Las principales dificultades identificadas son: (i) "la falta de regularidad y periodicidad en el trabajo de la comisión" (CSIVI FARC, 2019, pág.1); (ii) la debilidad de la CSIVI como un espacio para la resolución de controversias (Instituto Kroc, 2020); (iii) la celebración de reuniones 3x3 sin la presencia de todos los delegados del Gobierno en las reuniones.

Frente a la primera dificultad, el Componente FARC en la CSIVI ha expresado su preocupación por la falta de regularidad y periodicidad en el trabajo de la Comisión. Según este componente, "la periodicidad quincenal acordada por las partes para la celebración de reuniones también está siendo desatendida por parte del Gobierno nacional" (CSIVI FARC, 2020). Además, han hecho reiterados llamados al Gobierno para "establecer en orden de prioridades la agenda de las sesiones y garantizar su trabajo continuo" (CISIVI FARC, 2019). Las constantes interrupciones en el funcionamiento de la Comisión, evidencian la dificultad existente para mantener una fluida relación de trabajo de la FARC con el Gobierno del Presidente Iván Duque. Asimismo, el componente FARC en la Comisión, ha manifestado en distintas ocasiones que a la falta de periodicidad se suma la baja calidad de las reuniones que han servido como "instancias de mero trámite formal (...) sin posibilidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de la implementación" (CSIVI FARC, 2019). Esta situación ha hecho, además, que la CSIVI se aleje de su misión de ser el espacio para la resolución de controversias.

En cuanto a la tercera dificultad, el Componente FARC ha hecho públicos comunicados en los que expresa su insatisfacción por la celebración de reuniones sin la presencia de los tres delegados del Gobierno, lo que interpretan como "como una falta de compromiso serio con la implementación por parte de la representación gubernamental" (CISIVI FARC, 2019), situación que se ha constituido en "práctica

[175] El Decreto 1417 de 2018 las llama sesiones exclusivas, y se refieren a sesiones periódicas con los representantes de los dos componentes y su respectiva secretaría técnica (Artículo 5 Decreto 1417 de 2018).

permanente" que a su juicio desnaturaliza el trabajo de la Comisión (CSIVI FARC, 2020).

A la fecha de corte de este informe, la STCVI no conoce avances sobre el compromiso de que la CSIVI organice comisiones territoriales que permitan la participación ciudadana (A.F. 6.1.6). Este es un compromiso prioritario en la medida que es importante la descentralización de la Comisión con el fin de que esta atienda los retos de la implementación territorial.

Revisión del Plan Marco de Implementación

Una de las funciones de la CSIVI es la revisión anual del PMI "con el fin de hacer los ajustes a los que haya lugar" (A.F. 6.1.1, pág. 197). Desde su aprobación en 2018, el PMI no ha sido revisado por esa instancia, lo que preocupa, pues las condiciones para la implementación (presupuestal, territorial e institucional) han cambiado sin que se hagan los ajustes de planeación necesarias. De hecho, el PMI debe ser revisado en el marco de la Política Paz con Legalidad, el PND, y otras políticas que impactan la implementación para garantizar su buena articulación, así como la definición de las metas faltantes y la actualización de las que ya están definidas. Esta desarticulación con las mismas políticas públicas del Gobierno Nacional supone una posible duplicación de programas por la falta de coordinación y, en el mejor de los casos, puede llevar a ineficiencias en el gasto. Es importante recordar que el PMI aprobado carece de suficientes indicadores de resultados, así como tiene indicadores y metas sin temporalidad definida, lo cual dificulta la verificación del cumplimiento y la ejecución de las acciones. Como lo señala el componente FARC en la CSIVI, esta situación impacta negativamente la construcción del SIIPO y por tanto el seguimiento adecuado del PMI (CSIVI FARC, 2020).

El componente FARC en la CSIVI hizo una propuesta en marzo de 2020 para hacer la revisión del PMI conforme a dos argumentos: "las deficiencias en la financiación de las acciones de la implementación (...) y la ampliación de acciones que implicó el proceso de participación en la construcción de los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–" (CSIVI FARC, 2020, pág. 2). Sobre el primer argumento, reiteran que los recursos destinados a la implementación del A.F. son insuficientes, no son nuevos, "se suman dineros que técnicamente no deberían ser contabilizados" dentro del PGN (pág. 4), "las deficiencias presupuestales se trasladan al financiamiento de los PDET con el uso de los recursos provenientes del SGP" (pág. 4), la necesidad de sincronizar la puesta en marcha de los PATR y su financiación, entre otros. En relación con el segundo, señalan que los indicadores del PMI no son suficientes para dar cuenta de las 32.808 iniciativas consignadas en los PATR y no hay claridad sobre la consistencia de su financiación con el costo proyectado en el documento CONPES 3932 de 2018 (CSIVI FARC, 2020).

El Gobierno rechazó la propuesta e indicó que "como resultado del proceso de levantamiento de fichas técnicas se identificaron algunas limitaciones y dificultades para la medición de los indicadores que están planteados actualmente en el PMI"

(Gobierno nacional, 2020, pág. 14) por lo que la revisión que se haga del documento, se realizará sobre la base de la definición de acciones de mejora para los indicadores ya identificados. Como respuesta a los argumentos señalados por CSIVI FARC, el Gobierno hizo énfasis en que los recursos destinados a la implementación se alinean con los recursos estimados y los instrumentos de planeación; y que la Agencia de Renovación del Territorio –ART– "tiene como competencia la formulación y coordinación intersectorial a nivel nacional y territorial para la estructuración y ejecución de los PDET", para lo cual se creó la Hoja de Ruta Única, la cual "establecerá la determinación de tiempos, destinatarios, modalidades de intervención y entidades responsables" (Gobierno nacional, 2020, pág. 6).

Otras instancias creadas en virtud del A.F.

En abril de 2020 la CSIVI aprobó el cronograma para que la Instancia Especial de Mujeres y la Instancia de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, –IEANPE–, "presenten cada 2 meses, de manera alterna, sus informes ante la CSIVI" (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020), definiendo también la interlocución permanente entre las instancias y la CSIVI de forma bimestral.

El 23 de enero de 2020, la CSIVI aprobó el reglamento para la elección de las representantes ante la Instancia Especial de Mujeres. Según el Comunicado Conjunto #18 de 2017, las integrantes de la instancia tienen un periodo de dos años desde su conformación, por lo que en julio de 2019 finalizó el primer periodo. En febrero de 2020 fue abierta la convocatoria para la elección de las nuevas representantes. Según el cronograma propuesto, en abril de 2020 estaba prevista la realización de cuatro asambleas nacionales y en mayo, 32 asambleas territoriales. Entre el 1 de junio al 5 de julio de 2020 estaba prevista la evaluación técnica de las aspirantes y el envío de listas a la CSIVI que debía elegir a las nuevas integrantes antes del 31 de julio (Instancia Especial de Mujeres, 2020). Sin embargo, el Gobierno informó que debido a la emergencia sanitaria declarada por cuenta del nuevo coronavirus "las asambleas de elecciones previstas para los meses de abril y mayo, y posteriormente para los meses de julio, agosto y la primera semana de septiembre, serán nuevamente reprogramadas" (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020, pág. 86).

Según información del Gobierno, desde 2019 se estableció un espacio de diálogo mensual entre la Instancia Especial de Mujeres y representantes de la Alta Instancia de Género de Gobierno, creada en virtud del Decreto 1418 de 2018, con el objetivo de informar a la Instancia sobre los avances en la implementación de los 51 indicadores con enfoque de género. La Instancia, además, se ha reunido en diversas ocasiones con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.

En cuanto a la IEANPE, en una declaración hecha en febrero de 2020, esta aseguró que "el Estado Colombiano (...) ha incumplido sistemáticamente con su responsabilidad en el funcionamiento pleno de la IEANPE y con los pueblos étnicos de Colombia" (IEANPE, 2020, pág.1). En abril de 2020 el Fondo Multidonante para el

Sostenimiento de la Paz de las Naciones Unidas aprobó el proyecto para garantizar el funcionamiento de la Instancia por dos años y la puesta en marcha de su plan de trabajo (El informador, 2020). Aunque la próxima reunión entre la CSIVI y la IEANPE estaba prevista para el 28 de agosto de acuerdo al cronograma definido en abril (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020), la reunión fue aplazada.

Verificación y acompañamiento internacional de la implementación

En julio de 2019 el Presidente de la República formalizó la prórroga por un año más de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. La solicitud del Gobierno colombiano fue aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por medio de la Resolución 2487 de septiembre de 2019. En septiembre, el mandato de la Misión deberá ser renovado nuevamente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ha mostrado su apoyo unánime e ininterrumpido a la implementación del A.F. El Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, ha anunciado que renovará anualmente dicho mandato hasta la finalización del período de la administración actual.

Dentro del marco de esta renovación, la ST ha conocido que el Gobierno está considerando la inclusión de tareas adicionales para la Misión en el marco de su mandato, como, por ejemplo: la verificación de las sanciones propias que la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– imponga a los comparecientes, compromiso contemplado en el punto 5 del A.F. (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020). En criterio de la ST, esta inclusión es conveniente, dada la confianza que ha generado la Misión en las partes y en la ciudadanía, y constituirá un aporte adicional de impulso a la implementación por parte de la comunidad internacional y este organismo multilateral.

En cuanto al Componente de Verificación Internacional de la CSIVI, este ha operado según los términos dispuestos en el A.F. y en los protocolos de funcionamiento. La Secretaría Técnica del Componente entregó en su primera fase de funcionamiento seis informes de verificación de los seis puntos del A.F., tres informes sobre el estado de implementación del enfoque de género y diversos documentos de análisis a los Notables y a la CSIVI. En mayo de 2020, retomó sus funciones gracias a los aportes presupuestarios gestionados por el Gobierno ante la cooperación internacional. Por su parte, el Instituto Kroc, apoyo técnico del componente, sigue operando.

El Gobierno también renovó el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH– que vencía en octubre de 2019. La oficina todavía tiene labores en el A.F. como parte del Componente de Verificación Internacional, pues el A.F. (6.3.4) dispone que esta debe incluir en su informe anual un capítulo especial en relación con la implementación del A.F. La renovación del mandato no estuvo libre de controversias y tuvo larga duración. En su momento, varios sectores políticos reclamaron y llamaron la atención sobre la intención del Gobierno de, lo que llamaron, “desmontar” el acuerdo con la

organización después de conocerse apartes de un borrador propuesto por el Gobierno en el que se modificaban las funciones de la Oficina, excluyendo labores relacionadas con la implementación (El Espectador, 2019). El acuerdo, sin embargo, mantuvo las funciones de la Oficina y los cambios que se hicieron son más de forma que de fondo.

Componente de Acompañamiento internacional

Desde la instalación de las once instancias de acompañamiento internacional, su puesta en marcha ha sido lenta, en principio, por las demoras en la aprobación del PMI que como ya lo ha señalado la ST en anteriores informes generó un problema de secuencia.

Según la información reportada en el SIIPO, en el 2019 se dieron 86 espacios "para la interlocución y coordinación con los actores que participan en el componente de acompañamiento internacional" (SIIPO, 2020). En el primer semestre de 2020 se generaron 18 espacios de estos. Llama la atención que el indicador presenta un avance del 100% y que la información cualitativa reportada en el sistema registra las reuniones que las entidades del Estado han tenido con las organizaciones que componen las instancias de acompañamiento, pero también registran reuniones de la Agencia de Reincorporación y Normalización en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación, entre otras. Más allá del número de reuniones, el SIIPO no da cuenta de la calidad de estas reuniones, en términos de avances en el acompañamiento que estas instancias pueden dar a la implementación del A.F. y en términos de acuerdos alcanzados.

El SIIPO, tampoco reporta información sobre la articulación de las iniciativas presentadas por las instancias de acompañamiento internacional "con los planes adoptados por las entidades responsables para el cumplimiento de los indicadores del PMI, así como con la hoja de ruta única de la implementación que adopte el Gobierno Nacional" (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, mayo 2019, citado en ST, 2019). Finalmente, tampoco hay reporte sobre la interlocución de las instancias de acompañamiento con la CSIVI.

Mejoran las medidas para la transparencia, pero persisten rezagos

En el periodo que cubre este informe, el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO– fue puesto en marcha. El sistema administrado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP– tiene correspondencia con el PMI, sin embargo, a la fecha no todos los indicadores cuentan con las fichas técnicas, pues algunas no se han aprobado, cargado o validado. Esto impide hacer un buen seguimiento a la implementación de esos compromisos. Según el Centro de Pensamiento y Diálogo Político –CEPDIPO– (2020), una de las dificultades que tiene el sistema es que "algunos [de los indicadores] presentan avances del 100% sin que se hayan logrado plenamente las metas, y otros valoran los objetivos como cumplidos señalando la simple intención del Gobierno de cumplir con lo acordado y sin que los mencionados objetivos se hayan materializado realmente" (pág. 3). El SIIPO se ha

visto además afectado por las limitaciones técnicas con las que cuenta el PMI, en la medida que los indicadores dispuestos no cuentan con líneas base, metas anualizadas y totales "que permitan entender y verificar las valoraciones que se pueden extraer del sistema" (CEPDIPO, 2020, pág. 3).

De los 97 indicadores identificados con enfoque étnico, a 31 de mayo de 2020 contaban con ficha técnica en el SIIPO 53. Como parte del levantamiento de las fichas técnicas, fueron identificados 40 indicadores que "requieren precisiones relacionados con el nombre o fórmula del indicador y/o con los plazos establecidos para su cumplimiento" (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020, pág. 189). De los 51 indicadores de enfoque de género, al 31 de julio de 2020, cuentan con ficha técnica en el SIIPO 44.

Además, el SIIPO 2.0 no tiene un componente territorial que permita dar cuenta del avance de los proyectos, programas y políticas implementados en los territorios. El SIIPO 2.0 tampoco cuenta con un mecanismo que dé cuenta del seguimiento a los recursos para la implementación como lo establecen el A.F. y el Decreto 1829 de 2017[176]. Esto es preocupante en la medida que el SIIPO podría articularse con el Trazador Presupuestal para la Paz que crea el Artículo 220 de la Ley 1955 de 2019.

Para garantizar la transparencia en el proceso de implementación, el A.F. dispone del acompañamiento de los órganos de control a la ejecución de recursos de implementación (A.F. 6.1.5). Por su parte, el Acto Legislativo 01 de 2016 señala que los órganos de control deben presentar al Congreso "un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones" (Artículo 3, Acto Legislativo 01 de 2016). En ese sentido, vale la pena destacar que en virtud de la aprobación del Acto Legislativo 04 del 2019 "por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal", el Decreto 405 de 2020[177] modificó el Decreto 888 de 2017 y creó la Contraloría Delegada para el Posconflicto. Esto amplía el trabajo de control y seguimiento que hace esta entidad a la implementación y a la ejecución de recursos, lo que a su vez es importante si se considera que esta hará especial seguimiento en las regiones PDET (Reunión con la Contraloría Delegada para el Posconflicto, 18 de junio de 2020)

En cuanto a otras medidas para garantizar la transparencia del proceso como los mecanismos de rendición de cuentas, las veedurías ciudadanas y observatorios para la transparencia, mecanismos especiales para la denuncia ciudadana (todos establecidos en el A.F. 6.1.5), no se registran avances desde el último reporte de esta ST. La Contraloría General de la República sí presentó su cuarto informe en los

[176] Según el Decreto 1829 de 2017, el objeto del SIIPO "es contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo Final, así como las iniciativas adicionales del Gobierno Nacional tales como políticas, planes, programas, proyectos y recursos para el posconflicto, previniendo cualquier forma de corrupción y dando garantías a la ciudadanía para facilitar el control social y la veeduría ciudadana" (Art. 2.1.1.7.2.1.).
[177] "Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República".

términos de Ley y no reportó hallazgos o riesgos notorios en materia de falta de transparencia, ineficiencias o falta de planeación en el uso de los recursos.

Herramientas para la difusión y comunicación

La CSIVI aprobó la localización de seis nuevos puntos geográficos para instalar las emisoras para la convivencia y reconciliación que contempla el A.F. (6.5). Estas estarán ubicadas en: Algeciras, Huila; Florida, Valle; Bojayá, Chocó; Arauquita, Arauca; Puerto Leguizamo, Putumayo, y El Tambo, Cauca. Su alcance es de 5 kilovatios (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020). Estas se suman a las emisoras que están en funcionamiento en Ituango, Antioquia, y Chaparral, Tolima, y a las que están en proceso de instalación ubicadas en San Jacinto, Bolívar; Fonseca, La Guajira y Convención, en Norte de Santander (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020). En total, hay avances sobre 11 de las 20 emisoras que contempla el A.F.

Según lo establecido en el A.F., "a más tardar dentro de los doce meses siguientes a la definición de los puntos geográficos, quedarán instaladas y en funcionamiento" (A.F., 6.5, pág. 257). Si bien el PMI no tiene definida la temporalidad de la meta de instalar las 20 emisoras, la Consejería para la Estabilización y Consolidación (2020) señala que, según la Política Paz con Legalidad, la meta está prevista para 2026.

En cuanto a *Mimbre: tejiendo paz*, el programa de televisión emitido en el Canal Institucional, este se emitió ininterrumpidamente desde enero de 2018. En marzo de 2020 finalizó la cuarta temporada y con ella el programa, de forma que el compromiso de emitir el programa por dos años se cumplió cabalmente.

La estrategia *Mimbre: tejiendo paz*, mantiene su trabajo de difusión y pedagogía en su página web y en redes sociales. Según el PMI, el indicador relacionado tendría una duración hasta el 2020. Este, puede ser uno de los elementos a tener en cuenta en la revisión que se haga del PMI, en la medida que la estrategia de difusión en redes sociales funciona y ahora que inició más activamente la implementación en el nivel territorial, es importante contar con distintos medios para la difusión de los resultados de la implementación. Según lo reportado en el SIIPO, actualmente está en implementación la creación de un micrositio web para divulgar contenidos relacionados con el A.F. Esta será parte integral de la página oficial de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–.

La implementación normativa sigue estancada

Como ya lo señaló la ST (2019), desde la terminación del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (*fast-track*), el ritmo en la implementación normativa disminuyó. El actual Gobierno redujo la prioridad en el trámite legislativo de las normas pendientes de aprobación por parte del Congreso de la República, situación que en los últimos 13 meses no cambió. A la fecha, la ST no registra avances en el trámite de las prioridades normativas que contempla el A.F. que se encuentran pendientes,

lo que constituye una dificultad si se tiene en cuenta que estas son necesarias para avanzar en términos de programas, proyectos y medidas para la implementación. Al menos 11 de las 24 prioridades[178] estipuladas en el A.F. (6.1.9 y 6.1.10) están pendientes o tienen trámites pendientes. Estas son:

- La reglamentación del Acto Legislativo 05 de 2017 (tipo penal de paramilitarismo).
- La Ley sobre tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores.
- "Normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo" (A.F. 6.1.9, k).
- Normas para la implementación de la Reforma Rural Integral (como los ajustes a la Ley de Tierras, la Jurisdicción Agraria, el Servicio Público de Adecuación de Tierras, la Adjudicación de Baldíos) y la Sustitución de Cultivos Ilícitos.
- "Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: circunscripciones transitorias especiales de paz, -que han tenido un debate jurídico entre congresistas, grupos de ciudadanos y el Gobierno Nacional, buscando "revivir" el proyecto de Acto Legislativo de 2017 debatido por el Congreso de la República, así como la consideración de nuevas propuestas o-; ampliación de espacios de divulgación de partidos" (A.F. 6.1.10, b).
- "Ley y/o normas del sistema de financiación de partidos" (A.F. 6.1.10, c).
- "Modificaciones de la Ley 1448 de 2011" (A.F. 6.1.10, h).
- "Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía" (A.F. 6.1.10, j).
- "Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción" (A.F. 6.1.10, k). Sobre esta prioridad la ST no ha registrado en sus 18 meses de funcionamiento ningún avance.
- "Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia" (A.F. 6.1.10, m).
- "Reformas constitucionales y legales relativas a la organización y régimen electoral con especial atención sobre la base de las recomendaciones que formule la Misión Electoral" (A.F. 6.1.10, n).

En el periodo que cubre este informe, terminó la legislatura 2018-2019 en la que el único proyecto relacionado con la implementación del A.F. aprobado, fue el que impide que el secuestro y el narcotráfico sean conexos al delito político. Al finalizar esta legislatura, al menos diez proyectos relacionados con la implementación fueron archivados.

Durante la legislatura 2019-2020 que terminó el 20 de junio pasado, de al menos 26 proyectos que tenían algún impacto en la implementación (positivo o negativo), 20

[178] Cada una de las prioridades establecidas en el A.F. puede requerir de una o más normas.

fueron archivados en concordancia con la Constitución y la Ley de reglamento del Congreso y seis siguen su trámite[179].

En particular, la ST destaca que el bloqueo en materia normativa frente a temas específicos del A.F., afecta la integralidad del A.F. y puede llegar a desarticular la implementación con las políticas públicas del actual Gobierno. Tal desarticulación reduce la efectividad de la implementación, pues lleva a que acciones específicas de la implementación del A.F. terminen siendo duplicadas en parte por otros programas del Gobierno no articulados, por ejemplo, en materia de seguridad, o por otras instituciones estatales, como la Fiscalía General de la Nación.

2.1.3. Conclusión

Respecto a los compromisos relacionados con el **Plan Marco de Implementación**, con las medidas relacionadas con la **financiación** y las medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales, el estado de implementación es iniciado, con avances, y en correspondencia parcial con el A.F. Esto es así, en la medida que la insuficiencia de recursos que ha sido señalada en diversas ocasiones por distintas organizaciones y por esta ST, impide una plena implementación del PMI y una aceleración de programas y proyectos en sectores que lo requieren en la actual fase de la implementación, situación que se agrava en el actual contexto en el que iniciará la implementación de los Planes Nacionales y la Reforma Rural Integral y en el que la situación fiscal es cada vez más restrictiva.

En términos de compromisos de recursos adicionales, la ST destaca el aumento de los recursos con origen en el Presupuesto Nacional y en el sector privado, y renueva su llamado a la cooperación internacional para que redoble su compromiso en materia de recursos dirigidos a la implementación, que han caído de manera importante. Las regiones, por su parte, cada vez destinan menos recursos a los programas y proyectos de la implementación; la ST llama a las nuevas administraciones departamentales y municipales para que en el marco de los planes de desarrollo y los presupuestos en consideración de las Asambleas y Concejos, destinen recursos suficientes para la construcción de paz en planes y proyectos directamente relacionados con el cumplimiento del A.F., en particular en aquellos puntos del A.F. más requeridos de apoyo presupuestario en el momento.

La ST destaca la ausencia de hallazgos fiscales por parte de la Contraloría General de la República en el marco de sus funciones, como un elemento positivo que señala el buen uso de los recursos públicos en el marco del cumplimiento del A.F. (ver Contraloría General de la República, 2020).

El estado de implementación de los compromisos relacionados con la **CSIVI** se mantiene iniciado, a tiempo, según lo estipulado en el A.F., con avances y en correspondencia parcial con lo acordado. Las dificultades ya señaladas y el limitado

[179] Ver anexo 1

avance en compromisos específicos como las comisiones territoriales de la CSIVI impiden la plena implementación del subtema.

En relación con el **Componente de Verificación Internacional**, puede afirmarse que su estado de implementación es iniciado, con algunos retrasos en su inicio, de acuerdo con lo establecido en los protocolos de funcionamiento definidos por las partes, con avances y en correspondencia con el A.F. En cuanto al **Componente de Acompañamiento Internacional**, a criterio de la ST, el estado de implementación es iniciado, con retrasos, sin avances importantes y en correspondencia parcial con el A.F. por cuenta de la poca actividad que se registra en este subtema.

En cuanto a las **herramientas de difusión y comunicación**, el estado de implementación es iniciado, con avances, algunos retrasos que han afectado la secuencia de implementación y en correspondencia total con el A.F. Si bien el ritmo de implementación de este subtema se aceleró en el periodo registrado, persisten compromisos que no han iniciado su implementación.

Con respecto a la implementación de las **prioridades normativas**, el estado de implementación se mantiene iniciado, con avances, enormes retrasos según el cronograma definido y correspondencia parcial con el A.F. Su paralización, constituye una dificultad si se tiene en cuenta que persisten prioridades normativas cruciales pendientes para avanzar en la implementación.

3. Oportunidades de Mejoramiento

- La ST reitera la importancia de hacer los ajustes normativos necesarios que permitan redireccionar los recursos del SGP para la implementación del A.F., en especial en los municipios PDET, al considerar que esta es la fuente de financiación más importante y es la que a la fecha más baja ejecución ha tenido (Contraloría General de la República, 2020).
- La ST hace un llamado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP para que aclaren los criterios para determinar las partidas reportadas por las entidades para el cumplimiento de los indicadores del PMI.
- La ST hace un llamado a la cooperación internacional a que extienda y amplíe el apoyo financiero a la implementación del A.F. que es necesario en el actual contexto de restricción fiscal.
- El buen funcionamiento de las instancias de seguimiento, verificación e impulso a la implementación se enriquecen de la presencia de los países garantes. Estos, contribuyen de manera significativa al mantenimiento de la confianza por parte de la comunidad internacional y de las comunidades en el proceso de implementación.
- La revisión del PMI puede ser la oportunidad para involucrar en el proceso de gestión a las entidades territoriales y fortalecer así el enfoque territorial en la implementación. En la revisión, deben también participar la Instancia Especial de Mujeres y la IEANPE para también fortalecer la transversalización de los enfoques de género y étnico. A su vez, esta revisión fortalecerá al SIIPO y la

capacidad de seguimiento que este hace de la implementación del A.F. La revisión y actualización del PMI puede, además, ser una necesidad en un contexto de incertidumbre por cuenta de la pandemia por el nuevo coronavirus y por el retraso que este ha generado en el cumplimiento de algunos indicadores.

- La ST considera prioritario fortalecer el SIIPO en términos del seguimiento territorial de los indicadores y en términos del seguimiento a los recursos para la implementación. Para esto, es indispensable la articulación con el Trazador Presupuestal para la Paz. Además, como lo contempla CEPDIPO (2020), es indispensable contar con una estrategia de comunicación que permita a las personas apropiarse del SIIPO y conocer el estado de implementación del A.F. Como complemento, puede priorizarse la implementación de otras medidas de transparencia que a la fecha no registran avances, como los mecanismos de rendición de cuentas, las veedurías ciudadanas y los observatorios para la transparencia.
- El persistente incumplimiento en la implementación normativa de asuntos clave como las normas para la Reforma Rural Integral, la Ley Estatutaria para la Protesta Pacífica, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y el Tratamiento Penal Diferenciado para pequeños cultivadores, impide el desarrollo de acciones de implementación necesarias para la transformación de las causas estructurales que generaron el conflicto armado.
- La ST considera necesario que el Gobierno priorice una agenda legislativa de implementación del A.F. A pesar de la coyuntura, es importante que la construcción de paz se mantenga en la agenda política como un tema prioritario que puede a su vez impulsar asuntos de la mayor importancia como los efectos negativos del Covid-19 en los territorios.
- Como ya lo ha señalado la ST en informes pasados, es importante que el Gobierno Nacional ponga a consideración de la CSIVI, la agenda legislativa para la implementación del A.F. contemplada en la Política ‘Paz con Legalidad’ para garantizar que las normas a presentar correspondan con lo establecido en el A.F., como lo dispone el Decreto 1995 de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

CEPDIPO. (Junio 2020). Observaciones sobre la situación actual del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

Comité Consultivo de la Regla Fiscal. (Junio 2020). Comunicado Oficial. 15 de junio de 2020. Bogotá. Recuperado de: https://pbs.twimg.com/media/EamKUDeXgAEmaOE?format=jpg&name=large

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Mayo 2020). Informe de gestión 21 meses. Agosto 7, 2018 – mayo 31, 2020

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Julio 2020). Avances en la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre: Abril – Junio de 2020

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Julio 2020). Primer informe de avances de la implementación del Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación.

Contraloría General de la República. (Julio 2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de Marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019. Recuperado de: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3

CSIVI FARC. (Junio 2019). La CSIVI se encuentra en profunda crisis. Bogotá 19 de junio de 2019. Recuperado de: https://twitter.com/PrensaRural/status/1141346548414111745/photo/1

CISIVI FARC. (Diciembre 2019). Comunicado a la opinión pública por parte de delegado del Componente FARC ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final CSIVI. 5 de diciembre de 2019. Bogotá.

CSIVI FARC. (18 febrero 2020). Carta a Representantes del Gobierno Nacional en la CSIVI: Nancy Patricia Gutiérrez, Miguel Antonio Ceballos y Emilio José Archila. Bogotá.

CSIVI FARC. (Marzo 2020). Propuesta Revisión del Plan Marco de la Implementación. Bogotá.

CSIVI FARC. (Mayo 2020). Declaraciones públicas del Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos ponen en riesgo el rol de Cuba como país garante del Acuerdo de Paz y alientan un clima guerrerista en la región. Constancia dejada por el Componente FARC de la CSIVI en reunión celebrada con la representación del Gobierno nacional. Bogotá. Recuperado de: https://twitter.com/csivi_farc/status/1261004676159463426/photo/1

CSIVI-Gobierno. (Abril 2020). Carta de respuesta a la Propuesta del Componente Farc de la CSIVI para la revisión del Plan Marco de la Implementación. Bogotá.

CSIVI-Gobierno. (Mayo 2020). Constancia de la Sesión del 14 de mayo de 2020 de los Representantes del Gobierno Nacional de La República de Colombia ante la Comisión De Impulso, Seguimiento y Verificación a la Implementación (CSIVI). Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2018). Documento Conpes 3932. ANEXO B. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, junio 22 de 2018. En línea, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf

Goebertus, J. (Marzo 2020). Los ajustes normativos para la implementación. Diciembre 2019-Marzo 2020. Seguimiento Legislativo a la implementación del Acuerdo de Paz. Informes de la Comisión de Paz. Recuperado de: https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_6e3dc06a5873404ab42571fda27b2da1.pdf

Goebertus, J. (2020). Comentarios al proyecto de decreto: "Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 7 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar los artículos 219, 220 y 221 de la Ley 1955 de 2019". Recuperado de: https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_4ec27bd8232246dd8e94740e363a9ad2.pdf

Gobierno Nacional y FARC-EP. (Noviembre 24, 2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [En línea] disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

IEANPE. (2020). Declaración Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos IENAPE para la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y las FARC-EP, a 3 años de la firma y de la formalización de la IEANPE. Recuperado de: https://comunidadesconpaz.files.wordpress.com/2020/02/declaracion-final-final-ieanpe.pdf

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2020).Convocatoria para participar en las asambleas de postulación de la Instancia Especial de Mujeres. Infografía. Recuperado de: https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2020/03/Infograf%C3%ADa-Instancia-Especial.pdf

Instituto Kroc. (2020). Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Universidad de Notre Dame. Recuperado de: http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (27 de diciembre de 2019). Circular externa número 030 de 2019: "Responsable del registro de información presupuestal de los trazadores presupuestales para la equidad de la mujer, la construcción de paz y los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom" Recuperado de: http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-131640%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (18 de mayo de 2020). Circular externa número 013 de 2020: "Registro de información presupuestal de los trazadores presupuestales de

que tratan los artículos 219, 220 y 221 de la Ley 1955 de 2019" Recuperado de: http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-130782%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP - CERAC. (2019). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Recuperado de: https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/06/Sexto-informe-trimestral-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf

U.S. Department of State. (Mayo 2020). Countries Certified as Not Cooperating Fully With U.S. Counterterrorism Efforts. Nota de Prensa. Recuperado de:https://www.state.gov/countries-certified-as-not-cooperating-fully-with-u-s-counterterrorism-efforts/

Actos legislativos, leyes, decretos y proyectos legislativos

Congreso de la República. (7 de julio de 2016). Acto Legislativo 01 de 2016: Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación Del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf

Congreso de la República. (8 de septiembre de 2017). Acto Legislativo 04 de 2017 "Por el cual se adiciona el artículo 361 a la Constitución Política de Colombia". Recuperado de:http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2004%20DE%2008%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202017.pdf

Congreso de la República. (18 de septiembre 2019). Acto Legislativo 04 de 2019 Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100251

Congreso de la República. (26 de diciembre de 2019). Acto Legislativo 05 de 2019 "Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20No%2005%20DEL%2026%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2020). Borrador Proyecto del Decreto "Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 7 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar los artículos 219, 220 y 221 de la Ley 1955 de 2019". Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/Proyecto%20de%20Decreto%20-%20Trazadores.pdf

Gobierno nacional. (2019). Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2020. Recuperado de: http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111888%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Gobierno nacional. (Julio 2020). Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2021. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/uploads/files/2020/07/30/Presupuesto2021%20-1-.pdf

Presidencia de la República. (Noviembre 2017). Decreto 1829 del 7 de noviembre de 2017 Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconfticto -SIIPO. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201829%20DEL%207%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202017.pdf

Presidencia de la República. (Agosto 2019). Decreto 1426 de 2019. "Por el cual se reglamentan los artículos 31, 119 Y 281 de la Ley 1955 de 2019, se adiciona un parágrafo al artículo 2.2.4.3.2.2. del Decreto 1082 de 2015, y se adiciona una subsección a la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 de ese mismo Decreto". Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201426%20DEL%2006%20DE%20AGOSTO%20DE%202019.pdf

Presidencia de la República. (16 de marzo de 2020). Decreto 405 de 2020. Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20405%20DEL%2016%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf

Prensa - Redes

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Junio 2020). Gobierno confirma que ya viene trabajando para que Misión de Verificación de la ONU audite sanciones propias que imponga la JEP. Recuperado de: http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1429/gobierno-confirma-que-ya-viene-trabajando-para-que-mision-de-verificacion-de-la-onu-audite-sanciones-propias-que-imponga-la-jep/

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (Julio 2020). Las Emisoras de Paz son espacios para la democracia. Recuperado de: http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1449/las-emisoras-de-paz-son-espacios-para-la-democracia/

El Espectador. (Octubre 2019). En medio de alegría y reclamos, Colombia renueva el mandato de mantener oficina de DDHH de ONU. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/politica/en-medio-de-alegria-y-reclamos-colombia-renueva-mandato-de-mantener-oficina-de-ddhh-de-onu/

El Informador. (Abril 2020). El Fondo Multidonante de Naciones Unidas aprueba $2.000 millones para instancia étnica. El Informador. Recuperado de: https://www.elinformador.com.co/index.php/general/79-nacional/231082-el-fondo-multidonante-de-naciones-unidas-aprueba-2-000-millones-para-instancia-etnica

El Tiempo. (Julio 2020). Cuba volvió a la CSIVI y dice que sigue como garante de los acuerdos. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/cuba-volvio-a-la-csivi-y-dice-que-sigue-como-garante-de-los-acuerdos-516096

Embajada de Cuba [@EmbacubaCol]. (9 de julio de 2020). #Cuba continuará por el momento como Garante. Declaración del Viceministro de Relaciones Exteriores, Rogelio Sierra, sobre papel de garante de Cuba en la implementación del Acuerdo de Paz entre gobierno de #Colombia y las ex FARC-EP. Ver en: https://bit.ly/2BRSowo [Tweet]. Twitter. Recuperado de: https://twitter.com/EmbacubaCol/status/1281248646831452163?s=20

Goebertus, J. (Agosto 2020). ¡ALERTA!🚨#SinRecursosNoHayPaz La reducción de recursos para 2021 de las entidades a cargo de implementar el Acuerdo de Paz, particularmente en temas de desarrollo rural, es dramática. La verdadera voluntad política se mide con recursos. Aquí un análisis del presupuesto 2021. [Tweet]. Twitter. Recuperado de: https://twitter.com/JuanitaGoe/status/1289586097400565760?s=20

Gobierno Nacional. (s.f.). OCAD Paz, un vehículo para el desarrollo de los municipios PDET. Recuperado de: https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bwvFdGNQhPM%3D&tabid=82

La Patria. (Mayo 2020). Covid-19 podría afectar recursos para el proceso de paz. Manizales, Caldas. Recuperado de: https://www.lapatria.com/nacional/covid-19-podria-afectar-recursos-para-el-proceso-de-paz-457853

RCN Radio. (Julio 2019). Duque prorrogó un año más la permanencia de la Misión de Verificación de la ONU. Recuperado de: https://www.rcnradio.com/colombia/duque-prorrogo-un-ano-mas-permanencia-de-mision-de-verificacion-de-la-onu

RCN Radio. (Septiembre 2019). ONU prorroga por un año más la Misión de Verificación en Colombia. Recuperado de: https://www.rcnradio.com/colombia/onu-prorroga-por-un-ano-mas-la-mision-de-verificacion-en-colombia

RCN Radio. (Mayo 2020). Inclusión de Cuba en lista negra es un espaldarazo de EE.UU. a Colombia: Gobierno. Recuperado de: https://www.rcnradio.com/politica/inclusion-de-cuba-en-lista-negra-es-un-espaldarazo-de-eeuu-colombia-gobierno

Revista Semana. (Octubre 2019). ¿Solo maquillaje lingüístico?: en qué cambió el mandato de la oficina de DD.HH de la ONU en Colombia. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/que-cambios-trae-el-acuerdo-de-la-oficina-de-derechos-humanos-de-la-onuy-el-gobierno/638799

Reuniones

Reunión de la ST con el Contralor Delegado para el Posconflicto. 18 de junio de 2020.

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LOS TERRITORIOS PDET SELECCIONADOS

Importancia del enfoque territorial en el A.F.[180]

Transcurridos cerca de 45 meses de firmado el Acuerdo para la terminación del conflicto entre el Gobierno y las Farc, los avances han tenido lugar principalmente en el desarrollo normativo y la institucionalidad creada, lo que ha permitido sentar las bases para dar inicio al proceso de implementación, así como en otros compromisos. Sin embargo, subsisten preocupaciones importantes.

Quizás el caso más preocupante es la permanencia de organizaciones guerrilleras y de grupos criminales que, ante la ausencia o debilidad del Estado, imponen sus reglas y someten a las comunidades, las cuales han asumido, en forma importante, el liderazgo para hacer realidad compromisos derivados del A.F. Por ello mismo, terminan siendo sujeto de amenazas y asesinatos por los grupos armados que se disputan la extracción de rentas.

Ahora bien, a partir del tercer año adquiere más relevancia la implementación territorial, en especial en los territorios más afectados por el conflicto, para lo cual el A.F. creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– en 16 zonas. Esto reconoce las enormes brechas entre la ciudad y el campo, la precariedad física e institucional y la débil presencia del Estado en estos territorios del país, lo cual ha sido un contexto favorable para los grupos armados, así como para las actividades ilegales y/o criminales.

El A.F. establece la importancia transversal del enfoque territorial y la integralidad de los compromisos establecidos, pues la paz se construye en y desde los territorios, admitiendo su heterogeneidad y la importancia de la participación de los actores públicos, comunitarios y privados en el proceso. En particular, las mujeres y los grupos étnicos, al tener en el centro la reconciliación y reparación a las víctimas del conflicto.

> “El nivel de victimización y afectación como criterio de definición de las zonas donde se pondrán en marcha los PDET tiene una intención reparadora, y en esa medida, en su implementación se buscará garantizar el carácter reparador para las víctimas y las comunidades” (A. F., p. 180).
>
> “El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad” (A.F., Introducción, p. 6). (...) El objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía

[180] Este primer informe territorial dará cuenta del estado actual de las regiones PDET seleccionadas y tomará como período de análisis desde junio de 2019 (último informe de verificación de la ST) a la fecha de corte del primer informe de la segunda fase (31 de julio de 2020). En adelante, los informes tendrán registro de información con corte a cuatro meses.

> de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades" (A.F. p. 12).

Todos los puntos del Acuerdo tienen compromisos para coadyuvar al alcance de los objetivos con enfoque diferencial, territorial e integral, pero sin duda la RRI (punto 1) y la Sustitución de Cultivos pasando por la solución al problema de las drogas (punto 4), son quizás los más cruciales. Desafortunadamente, al momento, tienen serios retrasos y hay preocupaciones en su implementación.

> "Que, para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento, en términos de efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades (Acuerdo Final, Punto 4, pág. 100). (...) La integración implica además la interrelación, el engranaje y la articulación de lo local, lo territorial, y lo nacional. En tal sentido el PNIS se integrará a los planes de desarrollo en los diferentes niveles del ordenamiento territorial" (A.F., Punto 4, p. 104).

La necesidad de conocer y verificar la implementación territorial, llevaron a la STCVI a fortalecer en esta II fase del proyecto, la mirada territorial de forma transversal y poner el foco en 3 territorios PDET, cuyas características permitan dar cuenta de las dinámicas de implementación. Para ello se adopta un marco conceptual basado en tres elementos. El enfoque territorial definido por el A.F., el concepto de paz territorial y una definición de territorio que considera la dinámica territorial de la implementación del A.F., los aspectos socioculturales de los territorios y las capacidades de construcción de paz territorial (Metodología territorial de la ST, 2020, p. 1).

"La verificación del enfoque territorial por parte de la ST es una oportunidad para hacer visibles los avances y dificultades de la implementación y para fortalecer el proceso de construcción de paz desde los territorios, donde se hace sostenible la construcción de paz" (Metodología territorial de la ST, 2020, p. 1).

Además, el análisis busca "reconocer la complejidad de los procesos sociales, culturales, de desarrollo, políticos y económicos en los lugares en los que se implementan los compromisos establecidos en el A.F" (Metodología territorial de la ST, 2020, p. 1).

Una de las funciones de la ST es aportar insumos a la CSIVI, como espacio de interlocución entre las partes firmantes del A.F., la cual tiene dentro de sus funciones:

> "Producir informes periódicos que evidencien de manera diferencial los avances de la implementación. De manera ocasional, podrá generar reportes temáticos, especializados o territoriales relacionados con los componentes de los acuerdos" (A.F., Punto 6, p. 195).

Además, el momento es muy oportuno, pues inician en forma los Planes de Desarrollo

regionales y locales, los cuales, por mandato, deben armonizar sus apuestas con las demandas adoptadas en los PDET y los PATR:

> "Los Planes de desarrollo departamentales y municipales serán insumos para la formulación de los planes cuatrienales y los planes plurianuales que hacen parte del Plan Marco de implementación. De la misma manera, se adoptarán medidas para promover que los planes de desarrollo territoriales incorporen aquellos elementos que aseguren la consistencia con el Plan Marco de Implementación. En aquellos casos en que las estrategias territoriales involucren dos o más departamentos, como es el caso del PDET, se deberán ajustar los planes respectivos para asegurar la concurrencia de esfuerzos y recursos en las zonas priorizadas" (A.F., p. 199).

Los 3 Territorios PDET seleccionados por la ST para la verificación de la implementación son: **Catatumbo**, **Sur de Córdoba** y **Pacífico Medio**, en los que se han identificado problemáticas semejantes, como economías ilegales, cultivos de uso ilícito, actores armados, amenazas y asesinatos a líderes sociales, defensores de DDHH y excombatientes. Pero a la vez, tienen unas dinámicas de resiliencia interesantes, con la presencia de grupos étnicos y de las entidades del SIVJRNR, el compromiso de las autoridades regionales y locales con los PDET mediante Acuerdos u Ordenanzas, cooperación de diversas organizaciones e instituciones, y actores en territorio que apoyan esta tarea de la STCVI (Ver Metodología Territorial).

Igualmente, estos tres territorios tienen una historia de conflicto social y de conflicto armado que es importante tener presente, a fin de contar con un contexto que permita comprender su selección como territorios PDET en el A.F. y su escogencia por parte de la STCVI para analizar las dinámicas de implementación.

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL PDET SUR DE CÓRDOBA

1. Contexto

Esta zona PDET está conformada por los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia, ubicados en el departamento de Córdoba. Todos son municipios categoría 6ª, lo que implica una baja capacidad de recaudo, una alta dependencia de los recursos del nivel central y, en general una precaria estructura administrativa. En conjunto tienen 9.558 km^2 y una población de 274.792 habitantes, de los cuales 50,2% son hombres y un 49,8% mujeres (DNP, 2020), el 52% vive en áreas urbanas y 48% en áreas rurales (Gobierno de Colombia & UNFPA, 2020, p. 13): Montelíbano es un municipio mayoritariamente urbano, Tierralta y Valencia, son más rurales pero tienen una alta proporción de población urbana y Puerto Libertador y San José de Uré son mayoritariamente rurales[181], lo que marca la necesidad de intervenciones diferenciadas, atendiendo también a la presencia de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

En Córdoba, la configuración de un orden regional terrateniente, a partir de la consolidación de la hacienda ganadera a inicios del siglo XX, ha determinado el surgimiento de conflictos centrados en la disputa por la tierra, el uso de la violencia y la consolidación de un modelo de desarrollo rural, particularmente después del Pacto de Chicoral, que condujo a la expulsión de los campesinos (Aponte, 2014, pág. 208-210), muchos de los cuales terminaron asentándose en el sur del departamento, actual zona PDET. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda –CNPV– de 2018, estos cinco municipios, particularmente en las áreas rurales, están por encima de la media nacional y departamental en cuanto a los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional. Hecho que también está relacionado con la desigualdad en el acceso a la tierra: de acuerdo con los datos oficiales, para todo el departamento, el 10 % de los propietarios acumulan el 69,24 % del área agropecuaria y el índice de Gini de propietarios es muy alto: entre 0,67 y 0,83, (UPRA, 2016, p. 315-323). Entre los problemas con la tierra se destaca la afectación histórica que han sufrido los territorios, las culturas y los derechos étnicos de los Embera y de los Zenú que tienen sin solución procesos de restitución, saneamiento, ampliación y reparación (ART, 2018f, p. 7), así como de ordenamiento territorial y ambiental alrededor de la ocupación campesina y las actividades extractivas, legales e ilegales, en áreas de la Zona de Reserva Forestal del Pacífico y del Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo.

Uno de los principales rasgos de la región cordobesa es que, desde los años 80, se implantó un proyecto militar, político, social y económico dirigido, no solo a contener a la insurgencia sino a frenar cualquier avance electoral de la izquierda legal y a disciplinar a la población, para que no cuestionara un modelo de desarrollo rural

[181] De acuerdo con los datos oficiales la distribución porcentual urbano/rural es la siguiente: Montelíbano: 75–25; Puerto Libertador: 32–68; San José de Uré: 29–61; Tierralta: 46–54; y Valencia: 46–54 (Gobierno de Colombia & UNFPA, 2020, p. 13).

anclado en la gran propiedad y en algunos cultivos agroindustriales, y declinara sus aspiraciones de acceso a la tierra (Aponte, 2014, págs. 146-147). El departamento fue emblemático en las tomas de tierras a comienzos de los años setenta, lideradas por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC–. El movimiento fue estigmatizado, perseguido y atacado durante las siguientes décadas bajo las acusaciones de hacer parte de grupos guerrilleros (CINEP, 2016, p. 13). Con los años, las comunidades y expresiones organizativas se han visto obligadas a convivir forzosamente con actores armados ilegales y a autocensurarse para proteger la vida.

Es de destacar la importancia geoestratégica de Córdoba, pues cuenta con rutas que comunican la región occidental del país con la costa atlántica; a la región del Magdalena medio con el occidente de la costa caribe y con la región de Urabá; y a Venezuela y los departamentos del oriente y la costa atlántica, con la frontera de Panamá y el Océano Pacífico, siendo relevante para actividades lícitas e ilícitas (CCAI, 2011, p. 4). Además, su topografía montañosa hizo de la zona un territorio que facilitó históricamente la presencia de guerrillas, áreas de cultivos de uso ilícito y un importante corredor de movilidad para el tráfico de armas, de drogas y contrabando (ART, 2018f, p. 7).

Desde mediados del siglo pasado la violencia ha sido ininterrumpida y han confluido distintos grupos armados: guerrillas liberales, bandas armadas de terratenientes y comerciantes, posteriormente el surgimiento y llegada de guerrillas de izquierda: –Ejército Popular de Liberación –EPL–, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo –FARC-EP– y en menor medida el Ejército de Liberación Nacional –ELN–, y la contraofensiva paramilitar y narcotraficante de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá –ACCU– y las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC–, y en épocas más recientes, grupos no desmovilizados, reincidentes y post-desmovilización (Negrete, 2013, p. 71). En las décadas de los 80 y 90 el conflicto tuvo una intensidad media, con registro de acciones ofensivas por parte de las FARC, EPL, ELN y grupos sin identificar. Desde 1991 las FARC fueron predominantes. Con la incursión de los paramilitares a finales de los 80, la intensidad del conflicto aumentó alcanzando su pico en 2008 -cuando los paramilitares ya se habían desmovilizado- por el aumento de acciones ofensivas por parte de grupos no identificados y Grupos Pos Desmovilización Paramilitar –GPDP– (Base de datos del Conflicto Armado, CERAC, 2020). Así, la población civil ha experimentado todas las formas de violencia sociopolítica y ha vivido sucesivos procesos de incubación de actores armados ilegales, ciclos de expansión de la violencia, treguas inestables y reconfiguración de estructuras armadas luego de fallidos procesos de paz[182] (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 7-8).

Después de la firma del A.F., la salida de las FARC del territorio significó la reorganización de los grupos guerrilleros, GPDP y del crimen organizado con

[182] Previo al proceso de paz que derivó en el A.F, en la zona ocurrieron los procesos de negociación con el EPL a comienzos de los noventa y con las AUC a mediados la primera década de este siglo.

presencia en la región y la emergencia de nuevos grupos armados en conflicto. En el sur del departamento, tienen presencia principalmente tres grupos: las Autodefensas Gaitanistas –AGC– o Clan del Golfo, el Bloque Virgilio Peralta Arenas o Caparros y el "Nuevo frente 18 – Román Ruíz - Cacique Coyará FARC-EP", para los cuales el control del territorio es estratégico por los corredores de movilidad para el traslado de armas, drogas, precursores químicos y combatientes; la obtención de rentas derivadas de los eslabones iniciales del narcotráfico y la minería ilegal de oro así como el cobro de exacciones a actividades productivas legales e ilegales; las condiciones geográficas que permiten el refugio y la movilidad al interior del Nudo de Paramillo; y la existencia de recursos minerales que son fuente de recursos (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 7).

Entre 2017 y 2019, CERAC registra en el sur de Córdoba acciones ofensivas del ELN en Puerto Libertador; del Clan del Golfo en San José de Uré, Tierralta, Montelíbano y Valencia; de Águilas Negras en Valencia y Tierralta; de los Caparrapos en Valencia y San José de Uré; de GPDP sin identificar en Puerto Libertador, Tierralta, San José de Uré, Montelíbano y Valencia; y de grupos Pos FARC en Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta y Valencia. El proceso de paz con las FARC redujo significativamente la intensidad de los combates en esta región, pero, por el contrario, las acciones ofensivas se han mantenido en un nivel medio, que si bien no alcanzan los niveles registrados antes de la firma del A.F., mantienen a esta zona PDET con un riesgo de seguridad activo (Base de datos del Conflicto Armado, CERAC, 2020).

En síntesis, es una zona que ha sido afectada por violencias armadas con problemas sociales, ambientales y geopolíticos sin resolver, entre los que se destacan la alta concentración de la tierra; la afectación histórica que han sufrido los territorios, culturas y derechos étnicos de los pueblos Embera Katío y Zenú y las comunidades afrodescendientes asentadas en San José de Uré y en Tierralta; la violencia de género contra las mujeres y las niñas y los feminicidios; el desempleo juvenil y las pocas oportunidades de acceso a la educación superior y el persistente reclutamiento forzado por parte de grupos armados (ART, 2018f, p. 6-8).

2. Análisis por punto del A.F.

2.1. Punto 1: hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

El análisis de la implementación del punto 1, RRI, se propone identificar si en los territorios analizados se ha avanzado en el cumplimiento de la apuesta territorial planteada por el A.F. lo cual conduce a poner la atención en la puesta en marcha de los PDET y de la herramienta de planeación asociada a estos, el PATR. Los temas de acceso a tierra, ordenamiento de la sociedad rural, infraestructura, producción, así como temas de cierre de brechas sociales y económicas, así se analizan. Esto es válido para las tres subregiones seleccionadas por esta ST.

El proceso de planificación PDET en la subregión concluyó el 31 de agosto de 2018, cuando se suscribió el PATR subregional, previa firma en julio y agosto de Pactos

Municipales para cada municipio. Quedaron consignadas 1.222 iniciativas para los 8 pilares ejes de la planificación. La visión subregional que se acordó es:

> "En el 2028 el Sur de Córdoba es un territorio reconocido como el complejo hídrico del Caribe colombiano, impulsor de un modelo de desarrollo humano sostenible y sustentable que conserva su biodiversidad, protege el Parque Nacional Natural Paramillo y los territorios étnicos; líder en la provisión de servicios ambientales, el ecoturismo, la agroindustria y las economías diversas, a partir de una marca propia territorial. Somos una sociedad educada y preparada para el buen vivir, con arraigo a la tierra, que procura la conservación de la memoria, es ejemplo de identidad multicultural y pluriétnica, promueve y respeta los derechos humanos, la equidad de género y la defensa de la paz territorial" (ART, 2018f, pág. 6).

En esta visión se destaca la inclusión de bienes ambientales como áreas protegidas y la fuerza que se le da a la protección de los derechos de los grupos étnicos. Los Pactos Municipales son mucho más precisos en las visiones de paz territorial construidas por organizaciones y comunidades. En estas también se recoge una mirada ecológica del territorio que exige la regulación de las actividades extractivas y determinar el ordenamiento del territorio, además de la garantía de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes y de su autonomía, promoviendo los ejercicios de control propio del territorio; el acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia para grupos étnicos y comunidades campesinas, con énfasis en mujeres y jóvenes; la promoción de las economías propias, particularmente con el impulso a actividades agroecológicas, la realización de derechos sociales como salud y educación con aceptabilidad cultural y de los derechos de niños, niñas y adolescentes; el mejoramiento de vías; la reparación integral a las víctimas individuales y colectivas y el desminado (ART, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2018e).

Visión e iniciativas de la comunidad en el PATR

Los objetivos de cada uno de los pilares son coherentes con las iniciativas del Pacto Subregional y los pactos municipales, como se aprecia en el Cuadro 1 del Anexo 1. Son objetivos que se alcanzarán en la medida que se logre una implementación integral de la RRI, pues se relacionan con el acceso y formalización de tierras y de resolución de conflictos socioambientales y de garantía de derechos a través de los PNRRI.

El PATR tiene, como se mencionó antes, 1.222 iniciativas, de las cuales 1.154 son municipales y 68 de alcance subregional; los pilares de Educación y primera infancia rural y Reconciliación, convivencia y construcción de paz son los que tienen un mayor número de iniciativas. En el Cuadro 2 del Anexo 1 se presenta para cada municipio, el número de iniciativas en cada uno de los pilares.

2.1.1. Avances en la implementación

Después de la firma del PATR, los distintos actores quedaron a la espera de la construcción y validación de la HRU, luego del piloto realizado en la zona del

Catatumbo, del que se publicaron los resultados al cierre de este informe. Entre tanto, las entidades a cargo de la implementación del PDET han desarrollado varias acciones de asesoría y acompañamiento para la inclusión del PATR en las políticas públicas departamentales y locales; todos los municipios adoptaron formalmente el PATR como instrumento para su planificación mediante acuerdos municipales (CPEC, 2020, pág. 153) y la Asamblea de Córdoba a través de Ordenanza 016 de 2019 hizo lo mismo. Igualmente, se incluyeron programas y productos relacionados directamente con iniciativas del PATR en los Planes de Desarrollo del nivel territorial, como se verá más adelante.

Adicionalmente, una buena parte de las acciones se concentraron en cumplir aquellas iniciativas de gestión que garantizan una mayor presencia institucional en la región como un punto de atención de la ANT en Tierralta, la micro focalización de algunas zonas para la restitución de tierras y la caracterización de problemas de ocupación y de titularidad de derechos al interior de áreas protegidas, como es el Parque Natural Nudo de Paramillo –PNNP–. Fue importante la estructuración y aprobación de proyectos fundamentalmente de mejoramiento de vías y líneas de producción agropecuaria. En cuanto a financiación de obras, a 30 de julio de 2020 se habían ejecutado 12 Obras PDET, se aprobó una a través de Obras por Impuestos y 10 por el OCAD-PAZ (CPEC, 2020, pág. 154).

Igualmente, se aprobó a través de la convocatoria “Yo me Subo a mi PDET”, dirigida a financiar con recursos de cooperación internacional pequeños proyectos de organizaciones comunitarias, de mujeres y jóvenes en los 8 pilares, excepto en infraestructura y adecuación de tierras y reactivación económica. En 2020 se han aprobado 10 proyectos por $15 millones para esta subregión.

Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

En este pilar el acceso individual y colectivo para grupos étnicos y el campesinado fue una demanda importante en el proceso de planificación: la ampliación, saneamiento y constitución de resguardos para los pueblos Zenú y Embera Katío, territorios colectivos para las comunidades afrodescendientes, la constitución de una Zona de Reserva Campesina –ZRC–, y la asignación de predios con extinción de dominio, aparecen con fuerza en las iniciativas, así como el acceso a tierras y crédito para mujeres rurales. También es relevante el ordenamiento ambiental: resolución de problemas históricos de ocupación campesina al interior del PNNP, programas de reforestación con especies nativas y protección del agua y recuperación de ecosistemas degradados por la actividad minera. Igualmente se resalta la solicitud de una mayor presencia de entidades públicas como la ANT y la Unidad de Restitución de Tierras –URT– para implementar los procesos de acceso y de restitución.

Los resultados en este pilar están más centrados en acciones de gestión que en aquellos que consoliden un mayor acceso a la tierra. La información de la ART a diciembre de 2019 (2020a) y de la CPEC a julio del presente año, reporta:

- Instalación en Tierralta de un punto de atención de la ANT para acceso, formalización y adjudicación de tierras.
- Definición del procedimiento para la entrega de 139 Ha donadas por la empresa URRA a los beneficiarios PNIS del sur de Córdoba.
- Socialización a 42 entidades públicas de la convocatoria del Fondo Colombia Sostenible, para proyectos de restauración ecológica, pago por servicios ambientales, agropecuarios sostenibles y negocios verdes no agropecuarios.
- Junto con Parques Nacionales Naturales –PNN– la finalización del proceso de caracterización de uso, ocupación y tenencia en el sector San Pedro, municipios de San José de Uré y Puerto Libertador.
- Entrega de 115 títulos a entidades de derecho público.
- Formalización de 57 títulos en Valencia y la adjudicación de tres predios en Valencia y Montelíbano.
- Junto con la ANT la construcción de la línea base para el piloto de otorgamiento de derechos de uso en ZRF para el corregimiento de Batata del Municipio de Tierralta.
- Realización de acciones pedagógicas sobre las rutas de acceso a tierras, restitución y derechos de uso en áreas de reserva forestal.
- Aprobación de un proyecto para la recuperación de áreas degradadas en la cuenca alta del río Sinú, por el Fondo Colombia Sostenible.
- Microfocalización de corregimientos de Tierralta para el inicio de procesos de restitución.
- Aprobación de un proyecto en OCAD-PAZ para la rehabilitación ecológica de bosques protectores en rondas hídricas en Tierralta.

El Observatorio de Tierras Rurales de la ANT (2020) reportó a 30 de abril de 2020 que, de las tierras ingresadas al Fondo de Tierras, 3.232 Ha están en los municipios que componen este PDET. De estas el 72% (2.320 Ha) fueron ingresadas en 2018 y corresponden al municipio de Montelíbano (lo que equivale al 0,32% del total de tierras en el Fondo). En adjudicación de Baldíos a persona natural, entre 2016 y abril 30 de 2020, (fuente de la ANT), se adjudicaron 629 has a 69 familias, de las cuales 30 (43,4%) tenían a una mujer como principal beneficiaria, con 28,5% del área adjudicada. No se reportan acciones de constitución o ampliación de resguardos indígenas, territorios colectivos o ZRC.

En cuanto al catastro multipropósito no se ha iniciado, ni está programado el inicio de la actualización en ninguno de los municipios y ninguno de ellos ha sido habilitado como gestor catastral. Con respecto a los subsidios integrales de tierra, entre 2016 y el 30 de abril de 2020, se han entregado en la subregión, 5 subsidios, beneficiando a 29 familias, con un área regularizada de 160,8 Ha. Del total de familias, 19 tienen a una mujer como principal beneficiaria, con el 40,6% del área total (ANT, 2020). No se reportan acciones de ordenamiento de las actividades mineras. En el marco de la convocatoria “Yo me subo a mi PDET” se aprobó un proyecto comunitario de reforestación en Valencia.

Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras

En este pilar, en los Pactos Municipales y el Subregional quedaron 111 iniciativas, entre ellas se destacan: mejoramiento de vías, puentes y planchones de niveles subregional, local y veredal, el acceso a energía eléctrica incluso con fuentes alternativas y de conectividad a internet, la adecuación de tierras y la disponibilidad de riego. En este campo, mediante el mecanismo de Obras PDET se reportaron 9 intervenciones, 6 en Montelíbano y 2 en Tierralta, de mejoramiento de calzadas y construcción de Box Culvert. En obras financiadas con regalías, donde parece estar el mayor esfuerzo, se aprobaron en el OCAD-PAZ 7 proyectos: 5 para mejora de vías en Tierralta y Valencia, 1 para la instalación de soluciones alternativas de energía en Montelíbano y Puerto Libertador y el último, que es un proyecto nacional para el mejoramiento de vías terciarias, incluye a Puerto Libertador, San José de Uré y Valencia (CPEC, 2020 pág. 154).

Pilar 3. Salud rural

Las iniciativas relacionadas con salud rural más frecuentes en el PATR se refieren al mejoramiento del servicio, lo que incluye el mejoramiento de la infraestructura, la construcción de un Hospital Universitario, la seguridad del acceso a los servicios, una mayor disponibilidad de dotación, insumos y de ambulancias y la realización de acciones de promoción de la salud. En el conjunto de iniciativas es preponderante la exigencia del funcionamiento de los sistemas propios de salud de los pueblos indígenas y afrodescendientes y la adopción del enfoque diferencial en todos los pasos de la atención. Igualmente se aprueban iniciativas de salud pública para personas consumidoras de sustancias psicoactivas y en condición de discapacidad. En esta materia no se han reportado acciones de cumplimiento de las iniciativas, pero sí la aprobación de un proyecto sobre medicina tradicional con el pueblo Embera Katío en Tierralta en el marco de la convocatoria “Yo me subo a mi PDET”.

La afectación por el COVID-19 a la fecha de cierre de este informe (julio 31 de 2020) y según datos del INS (2020), ha sido alta en Montelíbano (954 casos con 46 fallecidos), y Tierralta (288 casos y 28 fallecidos) y menor en Puerto Libertador (138 casos con 15 fallecidos), San José de Uré (59 casos con dos fallecidos) y Valencia (92, con 12 fallecidos).

Pilar 4. Educación y primera infancia rural

Es el pilar con mayor número de iniciativas las cuales reflejan las necesidades comunitarias alrededor de la garantía de este derecho. Demandan el mejoramiento de la infraestructura, el nombramiento y actualización de personal docente y fortalecimiento de programas de alimentación y transporte escolar, que contribuyan a mejorar la permanencia escolar. En este pilar, el componente de aceptabilidad cultural se manifiesta en la constitución de mesas de educación intercultural, el fortalecimiento de la cultura propia y la formación y nombramiento de etnoeducadores. La educación

para el trabajo, la alfabetización de adultos y el acceso a la educación superior para jóvenes, también están en el PATR como acciones por desarrollar.

En este pilar, a pesar de la gran cantidad de iniciativas, los resultados están centrados en la infraestructura más que en el mejoramiento de la calidad educativa y en todo caso, estos son mínimos. Además de la entrega de títulos a entidades educativas reportadas para el pilar 1, a través de Obras PDET, se hicieron 4 mejoramientos a entidades educativas en Tierralta; la inclusión de 9 instituciones educativas en Valencia, San José de Uré, Montelíbano y Puerto Libertador, en la convocatoria del Ministerio de Educación para el cofinanciamiento de proyectos de mejoramiento de infraestructura escolar; y la formación de 846 aprendices por el SENA en los 5 municipios.

A través de Obras por Impuestos, se reportó la aprobación de la Construcción y dotación del bloque de agroindustria, administración y urbanismo, de la sede del SENA del Alto San Jorge en Montelíbano, en parte ejecutado por la empresa Cerromatoso. Finalmente, la CPEC reporta que el ICBF ya construyó planes de gestión para las iniciativas relacionadas con este pilar en todas las zonas PDET, que incluye a esta subregión. No se reportan avances en acceso a la educación superior, pero sí la aprobación de 1.200 cupos para jóvenes y adultos en la modalidad de educación por ciclos para todos los municipios. Finalmente, se aprobaron 3 pequeños proyectos dirigidos a la formación y la recreación de jóvenes y la promoción de la cultura en Montelíbano y San José de Uré, en el marco de “Yo me subo a mi PDET”.

Pilar 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural

Este pilar, con 112 iniciativas, refleja las principales necesidades, entre las que se destacan: la construcción y mejoramiento de viviendas, que incluye las viviendas tradicionales de los pueblos indígenas y la construcción de baterías sanitarias. También son importantes, el asegurar el acceso a agua potable a través de distintos medios, como la construcción y gestión de acueductos veredales, y la construcción de alcantarillado, demandas que no solo se hacen para las áreas rurales sino incluso urbanas. De la misma forma, la capacitación y los programas de gestión integral de residuos aparecen con fuerza.

En este pilar, la CPEC (2020) reporta resultados generales de construcción y mejoramiento de viviendas rurales y urbanas para todo el país. En materia de agua potable y saneamiento básico, sin discriminar por zona PDET ni hogares, MinVivienda ha reportado que entre 2019 y 2020 se han beneficiado 238.745 personas con acceso a agua potable, un cumplimiento de 45% de su meta para el cuatrienio y en saneamiento básico 202.274, un 42,1% del objetivo (MVCT, 2020). Para todas las zonas PDET se reportó que se otorgaron entre agosto de 2018 y junio de 2020, 1.959 soluciones de vivienda y 6.140 subsidios entre 2018 y 2019 para mejoramiento de viviendas existentes y construcción de viviendas nuevas que cubren el 76% de los 170 municipios, todas viviendas rurales (CPEC, 2020, pág. 28-29).

Para esta misma vigencia en el Sur de Córdoba, el MADR reporta la asignación de 185 subsidios de vivienda rural en Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Tierralta, de los cuales el 66,5% fueron para mujeres y el 18,8% para grupos étnicos (MADR, 2020). No se reportan avances en las iniciativas relacionadas con el manejo de residuos, excepto por la aprobación en "Yo me subo a mi PDET" de un proyecto de reciclaje para mujeres en Puerto Libertador.

Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria.

En este pilar, las iniciativas se concentraron en intervenciones para fortalecer líneas de producción agroindustriales y promover la economía campesina, familiar y comunitaria, relacionada con la provisión de insumos, la construcción de centros de transformación de productos y el acceso a crédito. Se destaca el papel de las mujeres y jóvenes y la creación de líneas productivas como el turismo y las artesanías. En las iniciativas es notorio que las comunidades y organizaciones relacionaron la reactivación económica con proyectos que garanticen su acceso a alimentos y la conservación de las semillas nativas.

Algunos avances en el cumplimiento de las iniciativas son: la aprobación con recursos del Fondo Colombia Sostenible de 4 proyectos para cacao, actividades silvopastoriles y cultivo de sacha inchi en los 5 municipios y, a través de Obras por Impuestos, como se consignó para el pilar 4, la construcción y dotación del bloque de agroindustria, administración y urbanismo del SENA en Montelíbano. Otro grupo de acciones se concentró en la estructuración de proyectos: en junio del 2020, de acuerdo con los reportes oficiales, se estructuraron cinco proyectos alrededor de caucho, cacao, sistemas silvopastoriles y las cadenas apícolas y piscícolas, para que los municipios (Montelíbano, Tierralta, Valencia y San José de Uré) los presenten a distintas fuentes de financiación, y se seleccionaron tres proyectos piscícolas en el marco del programa Alianzas Productivas del MADR en San Jose de Uré, Valencia y Tierralta los cuales deberán ser estructurados (CPEC, 2020, pág. 155-158). No se reportan acciones específicas para mujeres y jóvenes, ni de formalización de la actividad de pequeños mineros.

Pilar 7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación

Las iniciativas se concentran en demandar una adecuada política pública y mecanismos de control social; la implementación de programas de soporte nutricional y de formación en manejo de alimentos y de proyectos de producción dirigidos al autoconsumo, atendiendo las tradiciones gastronómicas y de producción de los grupos étnicos y el impulso a sistemas agroecológicos. En lo reportado hasta julio del 2020, no existen acciones concretas más allá de aquellas relacionadas con la reactivación económica, en las cuales no está claro de qué manera pueden aportar al autoconsumo de otros productos por medio de una estrategia de diversificación de cultivos. Sí se reporta para inscritos en el PNIS de la subregión, la donación de 500.000 alevinos como apoyo no monetario para las familias, pero no en el marco de

una estrategia de garantía del derecho a la alimentación. En la convocatoria de "Yo me subo a mi PDET", se aprobaron 5 pequeños proyectos para huertas caseras y módulos de garantía del derecho a la alimentación en Tierralta y Valencia.

Con ocasión de la emergencia económica y social por el COVID-19, la Gobernación de Córdoba, a fines de marzo, creó la Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria (Decreto 027 de 2020), y entre sus funciones está coordinar acciones para incentivar la producción agropecuaria y garantizar el abastecimiento alimentario, asegurar la disponibilidad de insumos y la estabilidad de precios y la realización de acciones de respuesta rápida ante situaciones de emergencia.

Pilar 8. Reconciliación, convivencia y paz

Este pilar es el 3º con mayor número de iniciativas. En general se enfocan en la promoción de una cultura de paz y reconciliación con mucho peso en acciones pedagógicas y comunicativas y la participación de organizaciones y comunidades como sujetos de paz, especialmente de jóvenes y mujeres; la presencia de las entidades del SIVJRNR; acciones de memoria; así como la articulación y efectividad de los derechos de la política de atención integral a víctimas derivada de la Ley 1448 de 2011. Son relevantes en el conjunto de las iniciativas, la promoción de los derechos de las mujeres y la implementación efectiva de acciones de desminado humanitario. Este pilar cobra mucho sentido en el contexto actual, debido al control territorial que ejercen grupos armados ilegales que han llevado al desplazamiento de familias, asesinato de líderes y confinamiento en algunos de los municipios de la subregión. Así, en la visión de las comunidades, el fortalecimiento organizativo, social y comunitario es la base para la construcción de paz, más allá de la respuesta militar.

Además de las acciones mencionadas en el pilar 1 sobre microfocalización, capacitación y levantamiento de información para procesos de restitución de tierras, la CPEC reporta hasta junio de 2020, el proceso de formulación de 15 proyectos de incidencia de organizaciones de víctimas en la implementación de los PDET con recursos de la cooperación internacional (CPEC, 2020, pág. 155). Igualmente, la construcción de un documento para todas las zonas, que establece como objetivo el papel de las mujeres en las iniciativas de este pilar, pero que no aclara si se trata de una ruta ni de qué manera tiene un análisis diferenciado para las mujeres de cada zona (CPEC, 2020, pág.12).

La articulación del PATR con los Planes de Desarrollo del nivel territorial

En diciembre de 2019, la Asamblea Departamental de Córdoba adoptó el PATR como instrumento para cumplir los objetivos del PDET del Sur de Córdoba (Ordenanza 016), con el objetivo de garantizar la armonización de los instrumentos de planificación de los municipios y el departamento con la implementación del PDET. La ordenanza reconoce a la HRU como el instrumento que articulará los distintos planes y programas de política pública y permitirá coordinar la actuación de las entidades del

nivel nacional y territorial, así como la obligación de incluir el PATR en los programas, metas, proyectos y presupuestos de los planes de desarrollo del departamento y los 5 municipios. A su vez establece un Mecanismo Especial de Consulta para garantizar la participación y los derechos de los grupos étnicos durante la ejecución del PDET. Dos aspectos, además, son relevantes de la ordenanza: el compromiso de la gobernación de adelantar el fortalecimiento institucional de los municipios para la implementación del PDET y la definición del Consejo Territorial de Planeación como la instancia de participación ciudadana para el seguimiento a la ejecución del PATR, sin perjuicio de las otras formas de participación.

En junio pasado se aprobó el Plan de Desarrollo Departamental "Ahora le Toca a Córdoba: Oportunidades, Bienestar y Seguridad 2020 – 2023", con tres ejes estratégicos: Equidad y bienestar, Oportunidad y emprendimiento y Seguridad y Legalidad. En su visión es clara la articulación con el A.F. y el trabajo conjunto con los municipios para identificar los bienes y servicios priorizados en el proceso de planificación.

A nivel municipal, es notoria la inclusión de los PDET en los planes de desarrollo, fruto del diálogo con las entidades a cargo de su implementación a nivel nacional. En todos los planes de desarrollo de los 5 municipios está el PATR y se menciona que este es producto de la articulación con este y con otros instrumentos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– y el PND. Igualmente, se reconoce en ellos a la HRU como el instrumento que permitirá estructurar los programas, proyectos e inversiones derivados de los distintos planes en el territorio, luego de que esta se construya y valide a nivel territorial. En la mayoría se consignó expresamente cuáles productos de los programas estaban directamente relacionados con la implementación de iniciativas del PATR.

En Montelíbano se establece que una vez implementada y validada la HRU en el municipio, los proyectos identificados se priorizarán en los programas o subprogramas que apunten al PDET y que los recursos adicionales necesarios para implementarla, podrán obtenerse de las fuentes de financiación focalizadas al PDET, siempre y cuando se incorporen a la planificación municipal. En este Plan se incorporan los componentes del PATR, se consigna su implementación de forma transversal y se incluyen productos de los programas estratégicos asociados a las iniciativas PDET (Alcaldía de Montelíbano, 2020).

En un ejercicio similar, el Plan de Desarrollo de Puerto Libertador asume que el municipio debe orientarse hacia la implementación del PATR. En este también se incluyeron productos asociados a iniciativas del PATR, entre ellas la implementación del catastro multipropósito y campañas para la apropiación del A.F. (Alcaldía de Puerto Libertador, 2020b). La misma lógica tiene el Plan Municipal de Desarrollo de San José de Uré en cuanto al establecimiento de programas y la articulación con la HRU cuando se construya y se valide. También se incluyeron productos relacionados con el cumplimiento de iniciativas del PATR (Alcaldía de San José de Uré, 2020).

Por su parte, el Plan de Desarrollo Municipal de Tierralta asume, de la misma forma que en los municipios anteriores, que una vez se valide y se implemente la HRU, se articulará con los programas y proyectos del municipio (Alcaldía de Tierralta, 2020). Finalmente, el Plan de Desarrollo de Valencia afirma que está articulado al proceso PDET y a la HRU, para cada programa establece su articulación con los pilares del PDET, pero no es posible establecer en dicho documento los subprogramas y productos que están directamente relacionados con el cumplimiento de iniciativas del PATR (Alcaldía de Valencia, 2020).

Finalmente, otro evento a resaltar fue la publicación por parte del Consejo de Seguridad Nacional del Plan Estratégico de Intervención Integral[183] –PEII– el 30 de julio pasado, que incluye un plan de aceleración PDET. El PEII está estructurado en tres fases y para los cuatro municipios del sur de Córdoba, se estableció una intervención en 123 veredas[184]. En su plan de aceleración para toda la zona se incluyen acciones en los ocho pilares, exceptuando el del derecho a la alimentación[185]. Para los municipios cordobeses no se incluyeron, tampoco, acciones en el pilar de reactivación económica y solo una relacionada con equipos de comunicación en el pilar 2. En este sentido, se encuentran acciones de amplio alcance como la formalización de predios en todos los municipios; acciones puntuales de dotación de instituciones educativas y de centros de salud; estudios y diseños de sistemas de acueducto y alcantarillado; y el desarrollo de estrategias para fortalecer el empoderamiento, la participación y acciones de memoria por parte de las comunidades. Cada iniciativa tiene identificada la entidad responsable, aunque todavía no incorporan en dicho documento, su presupuesto (Consejo de Seguridad Nacional, 2020, pág. 51).

2.1.2. Retrasos y obstáculos

Aunque hay avances en la implementación en el Sur de Córdoba, se aprecia falta de integralidad entre las diferentes acciones que debieran confluir en la transformación del territorio. La ausencia de acciones de acceso a la tierra, el no inicio del catastro multipropósito y el retraso en la presentación de la HRU, resta posibilidades al logro de los objetivos del A.F. en la subregión. La demora en el diseño, aprobación y puesta en marcha de los PNRRI, como se señaló en la sección correspondiente del informe general (Punto 1.3) no ha potenciado las acciones sectoriales en el territorio, los avances se dan en forma de acciones puntuales que, por ahora, no contribuyen a crear una nueva dinámica territorial.

[183] Para esta zona se plantea como objetivos sectoriales específicos: (i) Desarticular la red de valor del narcotráfico y la extracción ilícita de minerales; (ii) Desarticular estructuras criminales (Grupos Armados Organizados –GAO– y Grupos Delictivos Organizados –GDO–), (iii) Reducir casos de extorsión; (iv) Reducir homicidios en las áreas rurales y proteger a líderes sociales, personas desmovilizadas y población vulnerable; y, (v) Proteger infraestructura crítica como oleoductos y vías nacionales (Consejo de Seguridad Nacional, 2020, pág. 36).
[184] Montelíbano, 35; Puerto Libertador, 31; Tierralta, 44; y San José de Uré, 13.
[185] Este PEII fue publicado en la fecha de cierre de este informe y será analizado detalladamente en el próximo informe frente a los Pactos Municipales y el PATR.

2.1.3. Oportunidades de mejoramiento

El inicio de la ejecución del Plan de Desarrollo ofrece oportunidades de articulación con las iniciativas del PATR, pese a que por lo general no se presentan programas específicos para la subregión PDET. Al ser el Departamento el que dirige el sistema educativo, todos los programas y subprogramas pueden contribuir a las metas del PATR, de los cuales se destaca la formación de etnoeducadores, el establecimiento de proyectos educativos interculturales, el acceso a herramientas TIC y la promoción del acceso a la educación superior, técnica y tecnológica. En esto último es importante la creación, en julio pasado, del Fondo de Acceso a la Educación Superior para el Pueblo –FESPU– que proveerá crédito, incentivos y subsidios condicionados. El Plan también incluye una meta de intervención en 40 entidades educativas con obras de infraestructura, en el subprograma Acciones educativas en municipios PDET. Situación similar de posibilidades de articulación ocurren en los sectores de salud, particularmente en acciones de salud pública, cultura, recreación y deportes y vivienda, energía, vías y agua potable, aunque no se establecen metas específicas para los municipios PDET.

2.2. Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: Participación Política

Este análisis busca establecer, en los tres territorios PDET seleccionados por esta ST, y en concordancia con la verificación de la implementación del punto 2 en el informe general, el estado en que se encuentran las garantías de seguridad para el ejercicio de la política en el territorio y en qué medida la persistencia de la violencia pone en riesgo la implementación y la construcción de paz territorial. Así como el avance en el desarrollo de mecanismos democráticos de participación ciudadana, en especial de las garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización en los territorios, a través de la creación y puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Paz Convivencia y Reconciliación –CTPCR–.

La no cesación de la violencia en la zona, que pone en riesgo la implementación del A.F., ha sido advertida por la Defensoría del Pueblo desde 2018 cuando “a través del Sistema de Alertas Tempranas –SAT– emitió cuatro (4) documentos advirtiendo los riesgos derivados del conflicto armado para la población civil de los municipios de Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré en el Sur de Córdoba”, siendo la última alerta la emitida el 18 de diciembre de 2019 (Alcaldía Municipal Tierralta, 2020, pág. 287-288).

Lo anterior no ha evitado que la falta de garantías de seguridad para el ejercicio de liderazgos sociales siga siendo un rasgo característico de la subregión. De acuerdo con un informe de organizaciones sociales, desde la firma del A.F. hasta la mitad de julio del presente año, 45 personas líderes y lideresas sociales han sido asesinadas, de ellas 23 en el periodo del actual gobierno (Indepaz, Cumbre Agraria y Marcha

Patriótica, 2020). Así mismo, Indepaz señala que, en lo corrido de este año, ha habido en Córdoba 9 asesinatos de líderes sociales, 8 de los cuales han ocurrido en los municipios PDET (Indepaz, 2020).

De acuerdo con información de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz (2020), aunque en el marco de las Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización (A.F. 2.2.4) se crearon los Consejos Territoriales de Paz Convivencia y Reconciliación –CTPCR– en todos los municipios. No en todos se ha alcanzado una dinámica de trabajo que permita la aprobación y puesta en marcha de sus planes de trabajo. El Consejo departamental de Córdoba se creó mediante Ordenanza 023 de 2017 y en Puerto Libertador se creó el primer consejo municipal del departamento (La Prensa Web, 2020). Para el diseño de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización, se realizaron 10 encuentros regionales, entre ellos el realizado en Tierralta en noviembre de 2019, en el que participaron 109 personas (OACP, 2020, pág. 16).

2.2.1. Avances en la implementación

Los principales avances se dan en la conformación y puesta en marcha de los Consejos Territoriales antes mencionados, con diferente grado de desarrollo en los municipios. En 2020 se reunió el CTPCR de Puerto Libertador, con el objetivo de socializar el marco jurídico que sustenta la creación de los Consejos y se presentaron, al nuevo alcalde, los avances logrados en la anterior administración con un cumplimiento del 93% de las metas propuestas. Con estos avances inicia el nuevo diseño del plan estratégico para que el Consejo esté articulado con el nuevo Plan de Desarrollo Municipal (Alcaldía Puerto Libertador, 2020a). Según dicho plan de desarrollo, el Consejo es un:

> "…espacio de participación de la sociedad civil, que se encuentra operativo y sesionando de la forma prevista en su reglamento interno; desde donde se han podido adelantar gestiones en materia de seguridad, conocer situaciones que afectan a las comunidades de nuestra zona rural y favorecer la interacción de la sociedad civil con el gobierno nacional y los diferentes actores que hacen presencia en el territorio, la información respecto del goce efectivo de otros derechos es prácticamente inexistente" (Alcaldía de Puerto Libertador 2020b, pág. 419) y se incluyó un producto para la realización de campañas de fortalecimiento y participación de las organizaciones sociales, en temas relacionados con la implementación del A.F. como el CTPCR (Alcaldía de Puerto Libertador, 2020b).

Por su parte, en Valencia, el Plan de Desarrollo Municipal "Todos por Valencia" 2020-2023, propone "el fortalecimiento y puesta en marcha del Consejo Territorial de Paz del Municipio" (Alcaldía de Valencia, 2020, pág. 173), con un proyecto específico dentro del Programa de Fortalecimiento de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, (pág. 395), en tanto que el Plan de Desarrollo de San José de Uré no hace referencia al Consejo de paz.

En Tierralta, el CTPCR se encuentra instalado y el propio Secretario Técnico, ha sido amenazado (Alcaldía de Tierralta, 2020, pág. 286). En el Plan de desarrollo se

establece como meta que el Consejo se reúna por lo menos 16 veces en el cuatrienio (Alcaldía de Tierralta 2020, pág. 306).

En Montelíbano, el CTPCR se creó por acuerdo municipal en febrero de 2018 y quedó prevista para 2020 la aprobación del plan de acción (Alcaldía de Montelíbano, 2020 pág. 139-140), así como otras modificaciones de la institucionalidad para la paz. El fortalecimiento del Consejo quedó como un objetivo en el plan de desarrollo del municipio (Alcaldía Montelíbano 2020, pág. 219).

Un hecho a resaltar es que la subregión ha sido focalizada como una de las Zonas Futuro definidas por el Gobierno Nacional (Ley 1941 de 2018 y Decreto 2278 de 2019)[186], que tiene como propósito acelerar la prestación de servicios sociales, la adopción de medidas reforzadas de protección a la población, fortalecer la seguridad y la justicia en estos territorios (OACP, 2020, pág. 5). Esto, al respetar la distribución funcional de competencias del Estado colombiano, y garantizar la participación de las comunidades y habitantes de la zona y guardar coherencia e integralidad con los compromisos del A.F. (Corte Constitucional, 2020, pág. 14).

Con el PEII para la Zona Futuro de Bajo Cauca y Sur de Córdoba, publicado por el Consejo Nacional de Seguridad en julio de 2020, el Gobierno Nacional plantea el incremento de la incidencia y participación política de las mujeres en Montelíbano y San José de Uré, y a su vez el fortalecimiento de las medidas de garantías de seguridad para el desarrollo de los PDET.

Sin embargo, en términos de protección a líderes sociales, solo establece para la región del Bajo Cauca la implementación territorial del PAO y el desarrollo de medidas individuales y colectivas. No da claridad sobre las medidas de seguridad para el Sur de Córdoba, región en la cual consigna como línea de intervención de protección a líderes sociales en Montelíbano, San José de Uré y Tierra Alta, el desarrollo de capacidades para la gestión pacífica de conflictos y el programa de promotores de paz en instituciones educativas, este último solo en Montelíbano (Presidencia de la República, 2020).

2.2.2. Oportunidades de mejoramiento

Respecto al preocupante clima de violencia política en esta región del país la ST considera conveniente, de forma pronta, reconocer, activar y dinamizar instancias y programas clave derivados del A.F. que ya cuentan con un soporte normativo:

- Activar el SISEP y su Instancia de Alto Nivel, pues su función es la de articular, coordinar y retroalimentar los diferentes programas, comisiones y planes relacionados con las garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Además, como parte integral de la SISEP, dinamizar el trabajo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y lograr avances sustanciales en la formulación y seguimiento de la política pública de desmantelamiento de

[186] Incluye todos los municipios PDET, excepto Valencia.

organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres de líderes, lideresas, defensores y defensoras de DD. HH.

- Atender la desarticulación institucional de las diferentes políticas de seguridad a nivel territorial y revisar las limitaciones presupuestales, para lo cual resulta imprescindible la puesta en marcha del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional y la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP. Asimismo, las distintas estrategias, existentes como el PAO y las Zonas Futuro, para evitar un desgaste institucional al atender cada una de las políticas.
- Atender de manera oportuna las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, lo cual requiere una mayor y eficaz coordinación de las distintas instancias gubernamentales.
- Los Consejos Territoriales de Paz de los diferentes municipios deben gestionar los recursos necesarios para su funcionamiento y proponer mecanismos para lograr la asistencia de sus miembros a las distintas reuniones, dada la crisis sanitaria por el Covid-19.

2.3. Punto 3: Fin del Conflicto

Actualmente esta zona PDET no cuenta con espacios reconocidos, en donde se adelanten procesos de reincorporación colectiva que incluyan la operación de las instituciones. La ST tampoco conoce la existencia de Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR– en esta zona, únicamente procesos de reincorporación individuales de excombatientes (Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC, 30 de julio de 2019).

En el proceso inicial de reincorporación se ubicó una Zona Veredal de Transición y Normalización –ZVTN– en la vereda El Gallo, en el municipio de Tierralta, zona veredal que posteriormente se transformó en un Espacio Transitorio de Capacitación y Reincorporación –ETCR–, donde residieron aproximadamente 200 excombatientes. Sin embargo, este espacio fue suprimido de común acuerdo entre las partes mediante el Decreto 982 del 7 de junio de 2018, debido al traslado del 80% de los excombatientes del ETCR a la vereda San José de León, en Mutatá, Urabá antioqueño conformando una NAR.

El deterioro de las condiciones de seguridad para los excombatientes y sus familias, así como la imposibilidad legal de desarrollar proyectos productivos en la zona del Nudo del Paramillo, fueron algunas de las causas que dieron lugar al cierre definitivo de este ETCR (Verdad Abierta, 9 de junio de 2018).

Aunque Córdoba no cuenta todavía con un Consejo Territorial de Reincorporación –CTR–, de acuerdo a lo establecido por el A.F., desde las organizaciones institucionales de reincorporación (Agencia para le Reincorporación y Normalización –ARN–, la Misión de Verificación de Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–) se implementan estrategias para contribuir al seguimiento y el fortalecimiento de los procesos de reincorporación, “apoyar los

procesos locales comunitarios" y "la creación de espacios de diálogo entre los excombatientes y la comunidad". Algunas de estas estrategias son 'Mambrú. Este es otro cuento', y el Modelo de Fortalecimiento Comunitario (ARN, 19 de noviembre de 2019).

2.3.1. ¿Cómo va la inclusión productiva de excombatientes de las FARC?

En el departamento de Córdoba, la ARN acompaña la formulación y el desarrollo de proyectos productivos individuales de excombatientes de las FARC-EP: con corte a 2020, 23 proyectos estaban aprobados, 8 colectivos y 16 individuales (Instituto Kroc, 2020) para los 83 excombatientes que viven en el territorio, 14 mujeres y 69 hombres. El 70% de esta población está ubicada en 15 municipios del PDET, principalmente en el Municipio de Tierralta, donde residen 47 excombatientes (ARN Córdoba, 2020).

El 98% de los excombatientes que residen en el territorio han recibido asistencia de la ARN para la activación de las rutas de reincorporación. De estos, 68 cuentan con algún nivel educativo, 39 excombatientes finalizaron básica primaria, 17 finalizaron básica secundaria, y 12 educación vocacional. La ARN realizó en el departamento acciones destinadas a la reincorporación comunitaria y a la creación de entornos protectores para niñas, niños y adolescentes (ARN Córdoba, 2020).

La ST destaca el proyecto productivo individual "La Esperanza" correspondiente a una tienda de víveres y abarrotes ubicada en el municipio de Tuchín, que además está ligada con el acompañamiento del proyecto 'Finca recuperada y jóvenes en acción' en la zona (ARN, 2019). La ARN en conjunto con la empresa Itacol brindó asistencia técnica al proyecto productivo individual la "Marranera la Chica" en el municipio de Tierralta (Vereda La Chica), con acompañamiento veterinario y capacitación sobre el manejo de línea materna y genética de ganado (ARN, 2020, pág. 206).

2.3.2. ¿En qué estado se encuentran las garantías de seguridad en esta zona?

En comparación con otras zonas del país, Córdoba es un departamento con relativa baja afectación en las condiciones de seguridad para los excombatientes que permanecen en este territorio. Según información del Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– FARC, desde la firma del A.F. en este departamento se ha registrado un homicidio de un excombatiente, dos casos de amenazas y un caso de persecución (CNR FARC, 2020). Si bien, estos hechos victimizantes lo ubican muy por debajo de la situación crítica de seguridad de departamentos como el Cauca y Antioquia, en Córdoba se mantiene un riesgo de seguridad activo para los procesos de reincorporación que se adelantan en la zona.

Durante el tiempo que el ETCR El Gallo estuvo activo, la Defensoría del Pueblo registró algunos factores que afectaron la consolidación del proceso de reincorporación. En materia de conflicto armado, en Tierralta se "reconfiguró el escenario de riesgo" para la población civil y excombatiente debido a "la fuerte

presencia de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia –AGC– y su expansión a varias zonas del territorio, (...) quienes han asumido el monopolio de las economías ilícitas, de la criminalidad y han expandido su control territorial luego de la dejación de armas por parte de las FARC-EP" (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 76 y 77). Las amenazas de las AGC a excombatientes fueron algunas de las principales razones para el abandono del ETCR y su cierre definitivo (Verdad Abierta, 9 de junio de 2018).

Respecto a la protección para las comunidades (A.F 3.4.8), el Decreto 660 de 2018 incluyó a la Comunidad de San Pedrito, zona rural de San José de Uré como uno de los pilotos para la implementación de este Decreto. A la fecha, la ST desconoce su avance de implementación. De acuerdo con INDEPAZ (2019), los cuatro pilotos "sólo alcanzaron la fase de concertación de medidas de prevención y fortalecimiento a comunidades" (pág. 48), pero estas medidas concertadas aún no se implementan.

Recientemente, las condiciones de seguridad se han deteriorado para las comunidades. Luego de la aparición de los grupos pos FARC en esta zona desde 2018, el riesgo de seguridad se mantiene alto por las disputas entre el ELN, Clan del Golfo, Los Caparrapos y el grupo pos FARC frente 18. Aunque en 2015 y 2016 no hubo reporte de muertes civiles en acciones asociadas al conflicto en esta zona PDET, desde 2017 el número de muertes civiles ha ido aumentando sostenidamente.

En cuanto al Sistema de Alertas Tempranas (A.F. 3.4.9), el 18 de diciembre de 2019 la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta No. 054-19 en donde advierte la situación de riesgo para los habitantes de Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré, riesgo especialmente concentrado en las directivas de las Juntas de Acción Comunal –JAC– y dirigentes campesinos vinculados a organizaciones[187] de base. Según esta Alerta, aunque las AGC continúan siendo la "principal amenaza" para la población, esta es una región en disputa entre grupos de crimen organizado, como el Bloque Virgilio Peralta Arenas conocido como "Los Caparrapos", el grupo Pos FARC Nuevo Frente 18 y el ELN. Estas disputas territoriales están relacionadas con el control de la explotación de las rentas ilegales del narcotráfico y la minería ilegal (Verdad Abierta, 26 de diciembre de 2019).

En junio de 2020, la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba –Ascsucor– emitió una denuncia pública en la que reitera la vigencia de la Alerta Temprana No. 054 y la crítica situación de seguridad para las comunidades campesinas en el sur de Córdoba. Además, hace un llamado a que se implementen las disposiciones establecidas en el punto 3.4 del A.F. referente a las garantías de seguridad, especialmente en el cumplimiento del Decreto Ley 154 de 2017 que crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Ascsucor, 2020).

2.3.3. Oportunidades de mejoramiento

[187] Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba –Ascsucor–, la Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú –Asodecas–, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana –Coccam–, la Fundación Social, Agraria y Popular –Funsap–, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina –Anzorc– y Cordobexia.

- El fortalecimiento de las entidades territoriales para la reincorporación permitirá una mayor dinámica en el desarrollo de proyectos productivos individuales y colectivos en la zona PDET del Sur de Córdoba, beneficiando a los excombatientes y a las comunidades aledañas.
- La ST considera que es prioritario avanzar en la implementación del Decreto 660 de 2018 sobre protección a comunidades en San José de Uré, mediante la implementación de las medidas concertadas con la Comunidad de San Pedrito, así como el fortalecimiento de las medidas integrales de seguridad y protección y el protocolo de protección para territorios rurales establecido en el 3.4.8 del A.F.

2.4. Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

2.4.1. ¿En qué va el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos?

Sustitución y Erradicación

De acuerdo con datos del Observatorio de Drogas de Colombia, en 2019 se reportaron 2.881 hectáreas de cultivos de uso ilícito en los cinco municipios de Córdoba que componen el PDET (Montelíbano, Tierralta, Puerto Libertador, San José de Uré y Valencia)[188], cuatro de los cuales integran el PNIS. La totalidad de cultivos registrados en Córdoba se encuentran en esta zona. Con respecto a 2018, hubo una disminución del 37,8% en el número de ha registradas (4.636) en estos cinco municipios (Observatorio de Drogas de Colombia). El municipio que más reportó cultivos en 2019 es Tierralta y entró al ranking de los diez municipios con mayores niveles de amenaza por presencia de cultivos en 2018 (UNODC-SIMCI, 2019)[189]. La tercera parte de los cultivos de uso ilícito que tiene la región se concentran en el Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo, que en 2019 reportó 954 ha (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020). Otra zona afectada es la Represa de Urrá (Pérez, 2019).

Entre abril y agosto de 2017 se firmaron acuerdos colectivos en Montelíbano, Tierralta, Puerto Libertador y San José de Uré para implementar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS–. Después, se hizo la vinculación individual. Valencia, es el municipio que registra el menor número de hectáreas de cultivos de uso ilícito y no fue priorizado por el PNIS; su exclusión impacta negativamente el carácter integral que debe tener el programa.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– caracterizó en los cuatro municipios que ingresaron al PNIS un área total de 2.911,9 ha como

[188] Montelíbano reportó en 2019 540,63 hectáreas, Puerto Libertador 855,85 ha; San José de Uré 340,85 ha, Tierralta 1.140,24 ha y Valencia, 4,29 ha.
[189] "El índice de amenaza registra los municipios con mayor cantidad de cultivos, con tendencia expansiva más fuerte, y con una mayor permanencia del fenómeno en el territorio, simultáneamente" (UNODC-SIMCI, 2019, pág. 108).

línea base en el marco de la primera Misión realizada por esta entidad. Al 31 de marzo de 2020 había reportado la erradicación voluntaria de 2.486,6 ha (UNODC, 2020) y un cumplimiento del 99% por parte de los campesinos en términos de las ha con permanencia de cultivos en el área verificada. Además, en la verificación que hace UNODC del cumplimiento de los compromisos suscritos entre las familias y el PNIS, la organización no encontró persistencia/resiembra en los municipios de Córdoba.

Por su parte, la erradicación forzada de cultivos se mantiene en los cuatro municipios que integran el PNIS e incluso ha aumentado. En total, fueron erradicadas 401,74 hectáreas en 2018, 959,54 en 2019 y 1679,08 en el primer semestre de 2020 (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020). Con el aumento de la erradicación, también ha aumentado la tensión por la erradicación forzada entre los cultivadores y la fuerza pública. De los incidentes presentados entre campesinos y fuerza pública registrados por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria entre 2016 y 2020, tres ocurrieron en Puerto Libertador, Córdoba, todos en el 2020. En dos de ellos se registraron hechos de violencia. Además, han sido reportadas varias movilizaciones en contra de la erradicación y para demandar el cumplimiento del PNIS por parte del Gobierno. En particular, destacan las movilizaciones que se llevaron a cabo a comienzos del 2019 que derivaron en mesas de trabajo y en acuerdos entre los campesinos, las autoridades locales y el Gobierno nacional (ANZORC, 2019).

Igual que en otras regiones del país como Norte de Santander y Putumayo, los campesinos afirman que la erradicación forzada de cultivos se ha intensificado en el marco de la pandemia y el aislamiento obligatorio, lo que además de generar riesgos de seguridad asociados a las confrontaciones entre los campesinos y la fuerza pública, genera riesgos por la posibilidad de contagio (intervención de Jorge Elías Ricardo de la Asociación Campesina del Sur de Córdoba en Audiencia Pública Congreso 12 de junio de 2020).

Avances y desafíos de la implementación del PAI familiar

En los cuatro municipios que integran el PNIS, están inscritas por medio de acuerdo individual 5.996 familias: 925 de Montelíbano, 1.368 de Puerto Libertador, 591 de San José de Ure y 3.112 de Tierralta (UNODC, 2020). De estas, 4.879 son cultivadores, 659 no cultivan, pero habitan en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito y 458 son recolectores. Según el balance hecho por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2019), en estos cuatro municipios se alcanzaron acuerdos colectivos con 8.154 familias, es decir que el 73,5% ingresó al programa.

La implementación del Plan de Acción Inmediata –PAI– familiar -que beneficia a las 5.538 familias cultivadoras y no cultivadoras- en estos cuatro municipios avanza a un ritmo modesto. El componente de Asistencia Alimentaria Inmediata es el más avanzado. A 31 de marzo pasado, el 97,1% habían recibido por lo menos un pago y 2.461 familias (44,4%) habían recibido la totalidad de los pagos (UNODC, 2020). Según información del Gobierno, en los municipios de Córdoba “las inversiones a

través del programa de sustitución de cultivos ya suman los $55.630 millones atendiendo a 5.996 familias" (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020), y los pagos continúan en el marco de la emergencia sanitaria.

2.544 (45,9%) familias estaban siendo atendidas en marzo de 2020 con servicios de asistencia técnica integral: 835 de Montelíbano, 1.197 de Puerto Libertador y 512 de San José de Uré (UNODC, 2020).

Respecto al componente de Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria, a 31 de marzo pasado había 2.512 (45,4%) familias con proyectos de seguridad alimentaria en implementación. De estas, 835 corresponden a Montelíbano, 1.168 a Puerto Libertador y 509 a San José de Uré UNODC, 2020).

En cuanto a los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, a la fecha no hay avances en su implementación ni en la formulación de los planes de inversión.

Llama la atención que, en Tierralta, el municipio con más cultivos, es a la vez el que presenta más rezagos. Los únicos avances en la implementación del PAI corresponden a los pagos del componente de asistencia alimentaria inmediata. 140 de las 163 familias que no han recibido ningún pago en Córdoba se ubican en Tierralta. Además, a diferencia de los otros tres municipios, en este, ninguna familia ha recibido la totalidad de los pagos.

Algunos líderes de la región han manifestado su preocupación por los rezagos en la implementación de los proyectos productivos y porque a raíz del proyecto de autosostenimiento y seguridad alimentaria, hay sobreproducción, pero no garantías de comercialización, por lo que la población está generando pérdidas (intervención de Jorge Elías Ricardo de la Asociación Campesina del Sur de Córdoba en Audiencia Pública Congreso 12 de junio de 2020).

La emergencia sanitaria ha empeorado la situación para los campesinos en la medida que ha ralentizado el pago a las familias y la entrega de insumos para los proyectos de seguridad alimentaria. También, fue suspendido buena parte del personal contratado para la asistencia técnica (Lopera, 2020).

Pese a los avances en el PAI familiar en el componente de asistencia alimentaria inmediata, hay rezagos importantes en la asistencia técnica y no hay avances en la implementación de los proyectos productivos, lo que, como ya se dijo, pone en riesgo a las familias suscritas en la medida que se enfrentan a la incertidumbre de no contar con medios de subsistencia y profundiza la condición de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas.

Esta situación se agrava por el riesgo de resiembra, y por el riesgo de que los campesinos cocaleros se trasladen a otras economías ilícitas como la minería ilegal. Córdoba es el cuarto departamento más afectado por la explotación ilegal de oro de aluvión (El Tiempo, 2019), actividad beneficiada por el alza internacional de los precios del oro (Vega, 2019).

Así como los rezagos, la no articulación oportuna del PNIS con otras políticas o programas relacionados con el desarrollo rural y las garantías de seguridad, la disputa territorial por el control de las rentas de las actividades ilegales, y la presión que grupos armados ejercen sobre los procesos sociales, representan un riesgo para los campesinos que se vincularon al PNIS. Según la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, a febrero de 2020 habían asesinado a dos líderes y cinco beneficiarios del programa en la región (Contagio Radio, 2020). Los riesgos de seguridad para los beneficiarios del PNIS en la región han sido, además, alertados por la Defensoría del Pueblo (Verdad Abierta, 2019).

La sustitución en el Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR–

En tres de los Pactos Municipales para la Transformación Regional fueron identificadas siete iniciativas PDET relacionadas con la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. El Pacto de Puerto libertador incluyó dos iniciativas: (i) la promoción de la siembra de cacao, caucho, caña, flecha, inchi, frutales y plantaciones forestales por parte de campesinos, comunidades indígenas y población en proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito, con el objetivo de diversificar la producción y dinamizar la economía; (ii) garantizar la seguridad de las personas que participan en programas de sustitución en el resguardo Zenú Alto San Jorge. El Pacto de San José de Uré incluyó una iniciativa que se refiere a la implementación de un programa de protección para líderes y defensores de derechos humanos, entre los que se cuentan los líderes de sustitución. El Pacto de Tierralta incluyó cuatro iniciativas: (i) focalizar el programa "Formalizar para Sustituir" en las veredas con incidencia de cultivos y que están fuera de las áreas protegidas; (ii) fortalecer la actividad apícola como alternativa a la sustitución de cultivos de uso ilícito; (iii) fomentar la siembra de cacao como alternativa a la sustitución; y (iv) hacer seguimiento a la implementación del PNIS.

La ST no conoce cuántas y cuáles de las 728 iniciativas de los PATR marcadas con la etiqueta Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA– corresponden al PDET Sur de Córdoba. Si bien en este PDET hay registro de 11 Obras PDET entregadas, seis en Montelíbano y cinco en Tierralta (ART, 2020), municipios que hacen parte del PNIS, no hay información pública que permita identificar si estas obras tienen coincidencia geográfica con los núcleos veredales que el PNIS focalizó y si atienden alguna de las iniciativas marcadas con la etiqueta PISDA.

PAI Comunitario

De las 1.297 iniciativas comunitarias que el Gobierno busca gestionar de manera articulada con la implementación de los PDET, 139 corresponden al PDET Sur de Córdoba, de las cuales 51 hacen parte del pilar 3: Salud Rural, 12 del pilar 4: Educación rural y primera infancia rural; 70 del pilar 6: reactivación económica y producción agropecuaria; y cinco al pilar 7: sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

La Sustitución de cultivos en los planes de desarrollo municipal

En los Planes de Desarrollo Municipal, hay una priorización de las iniciativas PDET y una intención de articular el Plan con la metodología de la Hoja de Ruta Única –HRU. En tres de los planes se presentan metas específicas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito: Montelíbano, Tierralta y Puerto Libertador. El primero, incluye un producto relacionado con la sustitución: "fortalecimiento en la implementación del programa nacional contra cultivos ilícitos" dentro del programa de promoción de acceso a la justicia. El indicador se refiere a las acciones implementadas para el acompañamiento de familias en el PNIS y la meta del cuatrienio es lograr dos acciones (Alcaldía de Montelíbano, 2020). Si bien hay una actividad relacionada con la sustitución, no está articulada con el PDET. El Plan de Tierralta incluye un producto denominado "articulación interinstitucional para la sustitución de cultivos ilícitos" dentro del programa de fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana. El indicador relacionado se refiere a las estrategias realizadas en la materia. Sin embargo, llama la atención que el documento establece que tanto la línea base como la meta es uno (Alcaldía de Tierralta, 2020).

Finalmente, el Plan de Puerto Libertador incluye un programa de sustitución de cultivos que contempla cuatro productos: "(i) servicios de instancias para implementación del programa PNIS apoyadas; (ii) servicio de apoyo a la Asistencia Técnica y la entrega de insumos; (iii) servicios para la generación de condiciones laborales y de seguridad con implementos de protección y herramientas de trabajo para los gestores comunitarios; (iv) servicio para la Implementación del PAI Comunitario" (Alcaldía de Puerto Libertador, 2020, pág. 224).

2.4.2. Acción Integral contra Minas Antipersonal

A la fecha de corte de este informe, no se han adelantado acciones de desminado humanitario en el PDET Sur de Córdoba. Según la información de Descontamina Colombia (2020), el único municipio del PDET que no registra minas es Valencia. Los otros cuatro se encuentran "por intervenir"[190] y "por priorizar".

En términos de las víctimas por estos artefactos, entre 2017 y el primer semestre de 2020 se registraron seis víctimas de Minas Antipersonal –MAP– que sufrieron su accidente en Tierralta. Tres de estas ocurrieron en 2018 y las otras tres en 2019 (Descontamina Colombia, 2020).

Tres de los cinco municipios incluyeron dentro del Pacto Municipal para la Transformación Regional en el marco de la construcción del PATR, iniciativas relacionadas con la Acción Integral contra Minas Antipersonal –AICMA–. En el pacto de Montelíbano, fueron incluidas dos iniciativas para llevar a cabo el Desminado

[190] El estado pendiente de intervención se refiere a aquellos municipios "asignados a un operador de desminado humanitario que aún no han iniciado operaciones; priorizados para ser asignados a un operador de desminado humanitario; o por priorizar para ser asignados a un operador de desminado humanitario" (Descontamina Colombia, 2020).

Humanitario en territorio de la etnia Emberá Katío del Resguardo Quebrada Cañaveral Cházodo y en el territorio Embera Resguardo Quebrada Cañaveral. El Pacto de Puerto Libertador, incluye dos iniciativas, una de las cuales también se relaciona con el desminado en el territorio Embera Resguardo Quebrada Cañaveral. El Pacto de Tierralta incluye dos iniciativas, una, para implementar el programa de Educación en el Riesgo de Minas –ERM– en comunidades étnicas y priorizar el desminado en el resguardo Embera Katío del Alto Sinú, y una segunda, se refiere a la implementación del desminado humanitario y del programa de ERM en 13 veredas priorizadas.

2.4.3. Oportunidades de mejoramiento

- La implementación del PNIS requiere la garantía de las condiciones de seguridad en los municipios que integran el PDET. Este debe articularse con las políticas de seguridad contempladas en el numeral 3.4. del A.F., así como otros instrumentos para hacer frente a la presencia de grupos armados que se disputan la región y a la violencia política que tiene impacto sobre los campesinos que han impulsado el proceso de sustitución.
- Es además prioritario garantizar el trámite pacífico de los conflictos sociales generados por las demandas ciudadanas en el marco del PNIS y su rechazo a la erradicación forzada.
- El Gobierno todavía tiene la oportunidad de implementar los distintos componentes del PAI Familiar integralmente y en simultáneo para las familias en las que hay rezagos en la implementación.
- La articulación del PNIS con el PDET, debe ofrecer una respuesta integral que permita implementar una visión de desarrollo territorial que haga frente a otras actividades ilícitas como la minería ilegal.

2.5. Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto

En la subregión del Sur de Córdoba el RUV, a 31 de julio de 2020, da cuenta de 123.166 víctimas[191], equivalente al 44,8% de la población total (UARIV, 2020c). Se identificaron 7 sujetos de reparación colectiva (6 de ellos étnicos)[192] (Unidad para las Víctimas, 2020, pág. 48). En cuanto a los planes de retorno y reubicación, hay aprobados cuatro, y 19 hogares hacen parte del programa Familias en su tierra-FEST.

Luego de la firma del A.F. las situaciones de violencia que generan el desplazamiento forzado y la victimización no han desaparecido (Domínguez Goeda, 2019; Alcaldía Municipal de San José de Uré, 2020; ART, Presidencia de la República, 2018). De hecho, en algunos de los municipios, como San José de Uré, han sufrido múltiples desplazamientos forzados masivos, en noviembre de 2019 (OCHA - UN Office for the

[191] De ellas, 120.292 son víctimas de desplazamiento forzado.
[192] Según información de la Ficha estratégica PDET publicada por la Red Nacional de Información, se contabiliza un total de 56 sujetos de reparación colectiva en la región, de los cuales se afirma que 8 se encuentran en implementación. No es claro si esto se refiere a la información de la subregión PDET o del Departamento de Córdoba, pues se presenta la misma información en ambos casos.

Coordination of Humanitarian Affairs, 2019) y el más reciente ocurrido el pasado 20 de julio, con el desplazamiento de cerca de 50 familias de la vereda La Acabaña, luego de la masacre perpetrada el lunes 27 y una más al día siguiente (CARACOL RADIO, 2020).

Un elemento que hace más complejo el contexto de esta subregión es el desconocimiento por parte de la población sobre las rutas y medidas disponibles para la atención a víctimas, en particular en las zonas más alejadas, en las cuales, como es el caso de San José de Uré, no hay presencia institucional de la UARIV (Alcaldía Municipal de San José de Uré, 2020, pág. 236). Esto contribuye al subregistro de declaraciones de hechos victimizantes y un vacío en las cifras oficiales, particularmente, en victimizaciones como reclutamiento forzado, accidentes por minas antipersonas y amenazas (Alcaldía Municipal de Puerto Libertador, 2020, pág. 138).

En la subregión de Sur de Córdoba, la UARIV hace presencia con puntos de atención en Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia. La presencia institucional de las entidades creadas por el A.F. no es muy cercana: la CEV cuenta con una oficina regional desde la que atiende la subregión de Sur de Córdoba, la Secretaría Ejecutiva –SE JEP– también cuenta con un enlace territorial en Sincelejo desde donde atienden los departamentos de Sucre y Córdoba, y la Unidad de Investigación y Acusaciones –UIA JEP– cuenta con un grupo territorial en Turbo (Antioquia) desde el cual atiende esta subregión.

En 2019 la UARIV apoyó el esquema especial de acompañamiento comunitario en el municipio de Tierralta, con dotación de equipos en el puesto de salud Nuevo Oriente, con un valor de 30 millones de pesos y una inversión cercana a los $63 millones para el fortalecimiento de cultivos de plátano en Puerto Libertador, en el marco de los procesos de retorno y reubicación y reparación colectiva respectivamente (UARIV, 2019). De los 7 sujetos de reparación colectiva reconocidos en Sur de Córdoba, solo el plan del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de San José de Uré, que es de naturaleza étnica, está en fase de implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva –PIRC–. Los planes de los restantes 6 sujetos colectivos, 5 de ellos étnicos, no registran avances en su implementación (UARIV, 2020b; Unidad para las Víctimas, 2020).

Es necesario agregar que el Gobierno Nacional, mediante el Plan Especial de Intervención Integral -Zonas Futuro- en el Bajo Cauca y Sur de Córdoba, pretende implementar modelos de justicia local y rural, integrada por: (i) los métodos alternativos de solución de conflictos; (ii) la justicia formal; (iii) la justicia étnica; (iv) la justicia restaurativa y (v) la justicia transicional, haciéndose necesario el estudio futuro de los alcances y límites de esta nueva oferta institucional (PEII Bajo Cauca y Sur de Córdoba, 2020).

En relación con los planes de desarrollo del nivel municipal, se incluyeron medidas puntuales relacionadas con la atención a víctimas siguiendo la política pública de la Ley 1448 de 2011, como la inclusión en planes de ordenamiento de los esquemas de

retorno y acompañamiento comunitario, acceso a proyectos productivos y vivienda, la atención y asistencia y su articulación con los PATR. Sin embargo, no se identificaron las medidas contenidas en los PATR que se esperan implementar.

2.5.1. Oportunidades de mejoramiento

- Es importante avanzar en los procesos de reparación de los 6 sujetos de reparación colectiva que aún no comienzan fase de implementación, en particular, el del Resguardo Quebrada Cañaveral del pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge en el municipio de Puerto Libertador, quienes están en fase de caracterización del daño.
- Para garantizar el acceso pleno de las víctimas del conflicto a las rutas de reparación que se han dispuesto a nivel nacional, y en el territorio, se requiere de estrategias de difusión y pedagogía más efectivas que superen las barreras de acceso a la información de las comunidades.
- Es necesario hacer una identificación concreta de las medidas contenidas en los PATR que se ejecutarán en el marco de los planes de desarrollo municipal, de tal suerte que las comunidades conozcan qué acciones se van a implementar, cómo pueden participar en ellas y hacerles el debido seguimiento**.**

BIBLIOGRAFÍA

CONTEXTO

Documentos

Agencia de Renovación del Territorio. (2018f). Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR. Subregión Sur de Córdoba. Agosto 31 de 2018.

Aponte, Andrés. (2014). Armar la hacienda: territorio, poder y conflicto en Córdoba, 1958-2012. En González et al., Territorio y conflicto en la costa Caribe (págs. 97-226). Bogotá. CINEP/PPP & ODECOFI.

Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia en Colombia del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC. (Datos con corte al 17 de julio de 2020). Datos sujetos a revisión y actualización.

Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI– (2011). Zona de Consolidación del Sur de Córdoba: diagnóstico. Recuperado de: http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1103cord.pdf

Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP/Programa por la Paz– (2016). Tierra y territorio en el departamento de Córdoba en el escenario del posconflicto. Bogotá. CINEP/Programa por la Paz.

Defensoría del Pueblo (2019). Alerta temprana 054.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 (revisado el 15 de junio de 2020). Recuperado de: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad

Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (2020). Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData (Base de datos, revisada el 15 de junio de 2020). Recuperado de: https://terridata.dnp.gov.co

Gobierno de Colombia & Fondo de Población de Naciones Unidas –UNFPA–. (2020). Triage poblacional. Subregiones y municipios PDET Colombia 2020. Bogotá. Gobierno de Colombia & UNFPA.

Negrete, Víctor (2013). El sur de Córdoba ¿Conflicto sin fin? Montería. PNUD, INCODER, Fundación del Sinú y Universidad del Sinú.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos. (2009). Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba 1967-2008. Bogotá.

Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria –UPRA–. (2016). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Propuesta Metodológica. Bogotá. UPRA.

PUNTO 1: HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL

Documentos

Agencia de Renovación del Territorio —ART—. (2018a). Pacto Municipal para la Transformación Regional – PMTR. Municipio de Valencia. Julio 13 de 2018.

Agencia de Renovación del Territorio —ART—. (2018b). Pacto Municipal para la Transformación Regional – PMTR. Municipio de Montelíbano. Julio 18 de 2018.

Agencia de Renovación del Territorio —ART—. (2018c). Pacto Municipal para la Transformación Regional – PMTR. Municipio de Puerto Libertador. Julio 25 de 2018.

Agencia de Renovación del Territorio —ART—. (2018d). Pacto Municipal para la Transformación Regional – PMTR. Municipio de San José de Uré. Julio 26 de 2018.

Agencia de Renovación del Territorio —ART—. (2018e). Pacto Municipal para la Transformación Regional – PMTR. Municipio de Tierralta. Agosto 2 de 2018.

Agencia de Renovación del Territorio —ART—. (2018f). Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR. Subregión Sur de Córdoba. Agosto 31 de 2018.

Agencia de Renovación del Territorio —ART—. (2020a). Informe de gestión 2019. Bogotá: ART. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/informes_de_gestion

Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020). Observatorio Nacional de Tierras. Corte a 30 de abril. Recuperado de: http://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras

Alcaldía de Montelíbano. (2020). Plan de Desarrollo Territorial “Trabajemos Juntos por el Desarrollo con Sensibilidad Social 2020-2023”.

Alcaldía de Puerto Libertador. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 “Servicio Social Con Garantías”.

Alcaldía de San José de Uré. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 “Uré más incluyente más solidario”.

Alcaldía Municipal de Puerto Libertador. (2020). Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Libertador 2020-2023: Servicio Social con Garantías.

Alcaldía de Tierralta. (2020). Plan de Desarrollo 2020 – 2023 “Paz, Desarrollo y Buen Gobierno”.

Alcaldía de Valencia. (2020). Plan de Desarrollo 2020 – 2023 “Todos por Valencia”.

Consejo de Seguridad Nacional. (2020). Bajo Cauca y Sur de Córdoba. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado de: https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Bajo-Cauca-Sur-Cordoba.pdf.

Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2020). Informe de gestión 23 meses. Agosto 7, 2018 – julio 31, 2020.

Departamento de Córdoba. (2019). Ordenanza 016.

Departamento de Córdoba. (2020a). Decreto 027.

Departamento de Córdoba. (2020b). Plan de Desarrollo Departamental “Ahora le Toca a Córdoba: Oportunidades, Bienestar y Seguridad 2020– 2023”.

Instituto Nacional de Salud –INS–. (2020). COVID 19 en Colombia. Corte a 31 de julio. Recuperado de: https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR–. (2020). Programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR). Subregiones PDET. Plataforma de Visualización de Datos. (Consulta 15 de julio de 2020). Recuperado el 18 de julio de: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2QwMWI4MTYtNzI5OC00YjAwLWFjNjMtZjIxZWE2YTU5MTAyIiwidCI6ImZhYmQwNDdjLWZmNDgtNDkyYS04YmJiLThmOThiOWZiOWNjYSIsImMiOjR9

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT–. (2020). Presentación de Resultados en Foro Virtual Agua. Recuperado el 18 de julio de: http://www.minvivienda.gov.co/Documents/Sobre%20el%20Ministerio/Rendicion-cuentas/infografia_foro_agua_PDET.pdf

PUNTO 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

Documentos

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2020). Respuesta al cuestionario de Control Político (Proposición N° 4 Comisión Segunda del Senado de la República). Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/RESPUESTA%20AL%20CUESTIONARIO%20DEBATE%20JUNIO%202%202020.pdf

Presidencia de la República. (30 de Julio de 2020). Consejo de Seguridad Nacional aprobó los planes para las Zonas Futuro. Recuperado de: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Consejo-de-Seguridad-Nacional-aprobo-los-planes-para-las-Zonas-Futuro-200730.aspx

Prensa y Sitios Web

El Espectador. (9 de Julio de 2019). La violencia que no termina por la restitución en Tierralta. Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/la-violencia-que-no-termina-por-la-restitucion-en-tierralta-articulo-869666/

Fundación Social Cordoberxia. (27 de julio de 2020). Una masacre más en el Sur de Córdoba.

La prensa web. (15 de marzo de 2020). Instalan Consejo Territorial De Paz, Reconciliación y Convivencia en Córdoba. Recuperado de: https://www.laprensaweb.co/actualidad/instalan-consejo-territorial-de-paz-reconciliacion-y-convivencia-en-cordoba/

Decretos, Leyes, Proyectos de Ley, Ordenanzas departamentales y Acuerdos municipales

Alcaldía de Montelíbano. (2020). Plan de Desarrollo Territorial “Trabajemos Juntos por el Desarrollo con Sensibilidad Social 2020-2023”.

Alcaldía de Puerto Libertador. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 “Servicio Social Con Garantías”.

Alcaldía de San José de Uré. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 “Uré más incluyente más solidario”.

Alcaldía Municipal de Puerto Libertador. (2020). Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Libertador 2020-2023: Servicio Social con Garantías.

Alcaldía de Tierralta. (2020). Plan de Desarrollo 2020 – 2023 “Paz, Desarrollo y Buen Gobierno”.

Alcaldía de Valencia. (2020). Plan de Desarrollo 2020 – 2023 “Todos por Valencia”.}

Corte Constitucional de Colombia. (5 de febrero de 2020). Comunicado No. 5 sobre Sentencia C-034/20. [M.P Alberto Rojas Ríos]. Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2005%20del%2005%20y%2006%20de%20febrero%20de%202020.pdf

Informes y otras fuentes académicas

Indepaz Cumbre Agraria y Marcha Patriótica. (2020). Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020. Recuperado de: http://www.indepaz.org.co/lideres/

PUNTO 3 DEL A.F. "FIN DEL CONFLICTO"

Documentos

Ascsucor. (2 de julio de 2020). "Denuncia Pública 101: Campea el terror en las comunidades campesinas de los dos corregimientos de Puerto Libertador". Recuperado de: https://www.justiciaypazcolombia.com/campea-el-terror-en-las-comunidades-campesinas-de-los-dos-corregimientos-de-puerto-libertador/

CNR FARC (Julio 2020). Documento de trabajo sobre la situación de garantías de seguridad.

Defensoría del Pueblo. (2017). Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación: Reincorporación para la paz. Recuperado de: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_ETCR.pdf

INDEPAZ. (Septiembre de 2019). "Informe Especial: Violaciones a los Derechos Humanos en tiempos de Paz". Recuperado de: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Informe-Violaciones-a-los-Derechos-Humanos-en-tiempos-de-Paz.-Septiembre-de-2019-18-09-19.pdf

Actos legislativos, leyes, decretos y proyectos legislativos

Decreto 982 del 7 de junio de 2018, "por el cual se suprimen unos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR y se dictan otras disposiciones". Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86779

Prensa

Agencia para la Normalización y Reincorporación (ARN). (19 de noviembre de 2019). "ARN y PNUD realizan conversatorio sobre avances de la reincorporación en Córdoba". Recuperado de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/ARN-y-PNUD-realizan-conversatorio-sobre-avances-de-la-reincorporaci%C3%B3n-en-C%C3%B3rdoba.aspx

Agencia para la Normalización y Reincorporación. (29 de mayo de 2019). "Esta es la tienda que se convirtió en "La Esperanza" de un excombatiente de las Farc-Ep". Recuperado de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Esta-es-la-tienda-que-se-convirtio-en-La-Esperanza-de-un-excombatiente-de-las-Farc-Ep.aspx

El Heraldo. (2 de octubre de 2017). “Exguerrilleros dejan zona de Gallo porque el Gobierno les “incumplió”. Recuperado de: https://www.elheraldo.co/cordoba/exguerrilleros-dejan-zona-de-gallo-porque-el-gobierno-les-incumplio-408221

Verdad Abierta. (9 de junio de 2018). “Gobierno suprime los primeros espacios para la reincorporación de las Farc”. Recuperado de: https://verdadabierta.com/gobierno-suprime-los-dos-primeros-espacios-la-reincorporacion-las-farc/

Verdad Abierta. (26 de diciembre de 2019). “El Sur de Córdoba: teatro de guerra con poca atención integral del Estado”. Recuperado de: https://verdadabierta.com/sur-cordoba-teatro-guerra-poca-atencion-integral-del-estado/

Eventos - Reuniones

Presentación Instituto Kroc, Informe sobre el Sur de Córdoba. (14 de agosto de 2020).

Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC. (30 de julio de 2019).

PUNTO 4: SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Documentos

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Base de Datos Iniciativas PDET. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Especial Obras PDET. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/

Alcaldía de Montelíbano. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Trabajemos Juntos por el Desarrollo con Sensibilidad Social”. Recuperado de:

Alcaldía de Tierralta. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Paz, Desarrollo y Buen Gobierno”. Recuperado de:

Alcaldía de San José de Uré. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Uré, más incluyente, más solidario”. Recuperado de:

Alcaldía de Valencia. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Todos por Valencia”. Recuperado de:

ANZORC. (2019). La movilización campesina del sur de Córdoba continúa. Recuperado de: http://anzorc.com/la-movilizacion-campesina-del-sur-de-cordoba-continua/

Descontamina Colombia. (2020). Base de Datos Estado de Intervención municipal de Colombia actualizado a 30 de junio de 2020. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/operaciones-dh

Descontamina Colombia. (2020). Base de Datos de Víctimas por MAP/MUSE de 1990 a fecha de corte. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos

Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). Sistema de Información de Drogas de Colombia. En línea, disponible en: http://www.odc.gov.co/sidco

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (Julio 2020). Erradicación forzada. Una política que mata. Especial Multimedia. Universidad Nacional de Colombia. Universidad del Rosario. Recuperado de: https://www.observatoriodetierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/

UNODC-SIMCI. (Agosto 2019). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. Colombia. Bogotá. Recuperado de:

https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Ilicitos_en_Colombia_2018_.pdf

UNODC (2020). Informe Ejecutivo PNIS No. 21. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención inmediata – componente familiar. Fecha de corte de información: 31 de marzo de 2020 https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf

Prensa

Contagio Radio. (Febrero 2020). https://www.contagioradio.com/tras-acuerdo-de-paz-han-sido-asesinados-7-beneficiarios-del-pnis-en-cordoba/

El Tiempo. (2x https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/mineria-ilegal-en-colombia-casi-la-mitad-esta-en-reservas-forestales-441464

Lopera, S. (junio 2020). El Covid no paró la guerra en Bajo Cauca y sur de Córdoba, pero sí la sustitución. La Silla Vacía. Recuperado de: https://lasillavacia.com/covid-no-paro-guerra-bajo-cauca-y-sur-cordoba-si-sustitucion-77047

Pérez, J. (Julio 2019). Líos de la sustitución ratifican el fracaso del posconflicto en sur de Córdoba. La Silla Vacía. Recuperado de: https://lasillavacia.com/silla-caribe/lios-sustitucion-ratifican-fracaso-del-posconflicto-sur-cordoba-72531

Vega. (Agosto, 2019). El oro está caro, y eso no es necesariamente bueno para Colombia. El Espectador. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/economia/el-oro-esta-caro-y-eso-no-es-necesariamente-bueno-para-colombia/

PUNTO 5: ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

Documentos

Alcaldía Municipal de Puerto Libertador. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Libertador 2020-2023: SERVICIO SOCIAL CON GARANTÍAS.*

Alcaldía Municipal de San José de Uré. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal de San José de Uré 2020-2023: Uré incluyente y más solidario.*

ART, Presidencia de la República. (31 de agosto de 2018). *PLAN DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL - PATR SUBREGIÓN DE SUR DE CÓRDOBA.*

Gobierno de Colombia. (30 de julio de 2020). *PEII Bajo Cauca y Sur de Córdoba*. Obtenido de Presidencia de la República: https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Bajo-Cauca-Sur-Cordoba.pdf

Unidad para las Víctimas. (2020). *Radicaco No. 202016016538421. Respuesta solicitud Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCIV).*

Prensa y Sitios Web

CARACOL RADIO. (29 de julio de 2020). *Cerca de 50 familias campesinas se desplazaron tras actos criminales en Uré*. Obtenido de CARACOL RADIO: https://caracol.com.co/emisora/2020/07/29/monteria/1596021710_054116.html

Dominguez Goeda, G. (27 de junio de 2019). *La Guerra en Córdoba y el nuevo ciclo de violencia en Colombi*. Obtenido de El Espectador:

https://www.elespectador.com/noticias/nacional/la-guerra-en-cordoba-y-el-nuevo-ciclo-de-violencia-en-colombia/

OCHA - UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (16 de noviembre de 2019). *Colombia: Desplazamientos masivos en San José de Uré (Córdoba) Flash Update No. 1 (16/11/2019)*. Obtenido de Relief Web: https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-desplazamientos-masivos-en-san-jos-de-ur-c-rdoba-flash-update-no-1-16112019

UARIV. (18 de octubre de 2019). *Unidad presentó avances de los municipios PDET de la subregión del Sur de Córdoba*. Obtenido de UARIV: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/municipios-pdet/unidad-presento-avances-de-los-municipios-pdet-de-la-subregion-del-sur-de-cordoba

UARIV. (31 de julio de 2020c). *Boletín Ficha Estadística Sur de Córdoba*. Obtenido de Red Nacional de Información - Ficha Estratégica PDET: http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/BoletinEstrategico?v=1&d=&m=&dt=1400&t=on&c=31/07/20&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&

Entrevistas

UARIV. (14 de julio de 2020b). Entrevista a la Subdirección de la UARIV sobre avances en implementación del Punto 5 del A.F. en reparación integral a víctimas del conflicto armado. (ST-Punto 5, Entrevistador)

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL PDET PACÍFICO MEDIO

1. Contexto

La zona PDET del Pacífico Medio la conforman los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay en el departamento del Cauca y Buenaventura, del Valle del Cauca. Esta es una región distante, de baja densidad poblacional en los 3 municipios del Cauca, y alta en Buenaventura, de cobertura boscosa, enclavada y con conexión marítima exclusiva, afectada por el conflicto armado desde mediados de los años ochenta y con presencia de múltiples organizaciones criminales que usan la región para el cultivo de uso ilícito y procesamiento de narcóticos, así como para la minería ilegal. Las comunidades afrocolombianas componen la mayoría de la población y su asentamiento data del siglo XIX. La presencia de instituciones estatales de justicia y seguridad es escasa y, además, la proporción de personas en situación de pobreza es muy alta. La proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas es muy alta, principalmente en los tres municipios del Cauca: Guapi (70,49%), López de Micay (42,79%), Timbiquí (64,09%), en comparación con Buenaventura (16,57%) (DANE, 2020).

En conjunto, la extensión de estos cuatro municipios es de 13.813 km2, con un total de 385.062 habitantes (52% mujeres y 48% hombres) (DANE, 2020). El 69,76% de la población de los tres municipios del Cauca es rural (73.235 habitantes), mientras que en Buenaventura el 76,53% es urbana (311.827 habitantes) (DANE, 2020). La densidad poblacional del PDET[193] es de 27,87 habitantes/Km2 y de Buenaventura, municipio con el mayor núcleo urbano, la densidad es de 45,96 hab/Km2 (DNP, 2020).

Esta región es pluriétnica y multicultural: aproximadamente el 85% de la población es afrodescendiente, el 10% de origen mestizo (ubicados en Buenaventura), el 1% son indígenas y 0,015% raizales. Esta zona PDET cuenta con 62 Consejos Comunitarios (46 en Buenaventura y 16 en los tres municipios del Cauca) y 44 asentamientos indígenas distribuidos en Cabildos, Resguardos y Comunidades (Plan de Desarrollo Departamental del Cauca 2020-2023, pág. 26) (Plan de Desarrollo Distrital de Buenaventura 2020-2023).

Está ubicada en lo que se conoce como Chocó biogeográfico donde existen zonas costeras con gran humedad, bosques, manglares y páramos como elementos claves de su ecosistema. Goza de gran biodiversidad y su modelo económico se funda en el extractivismo y aprovechamiento de materias primas, lo cual se traduce en ordenamientos enfocados en “la exclusión, que niega sistemáticamente oportunidades a territorios, hogares y personas para desarrollar plenamente su potencial humano”, así como en niveles de pobreza altos (Alcaldía Municipal Timbiquí, 2020, pág. 25).

[193] La densidad poblacional de Guapi es de 9,60 hab/km2, López de Micay 5,74 hab/Km2 y Timbiquí 13,29 hab/Km2.

Por su ubicación geográfica costera con salida al océano Pacífico, la concentración de bosques de manglares, la formación de montaña y el ecosistema del Macizo de Micay[194], el Pacífico Medio es una zona de importancia para la economía forestal de baja escala, para actividades de conservación ambiental. Así como cuenta con un gran potencial para actividades como el turismo, principalmente ecológico, costero y comunitario. Sin embargo, también es una zona estratégica para el desarrollo de actividades criminales.

La geografía montañosa de la Cordillera Central aísla naturalmente a los 3 municipios del Cauca con el departamento y el resto del país. Por lo cual, la conectividad dentro y fuera de ella depende del transporte fluvial, principalmente por los ríos Timbiquí, Saija y Bubuey, que garantizan la conexión con Popayán, el puerto en Buenaventura y la costa pacífica nariñense (Plan de Desarrollo Municipal de Timbiquí 2016-2019, pág. 10). La ausencia de infraestructura vial terrestre con zonas relativamente cercanas, espacialmente como Popayán y Cali, y la difícil geografía de la costa pacífica caucana, relacionada con la gran cantidad de cuerpos de agua (meandros, estuarios, zonas inundables) y las regiones selváticas en las cabeceras de los ríos, han facilitado la presencia de grupos armados y de crimen organizado, así como el desarrollo de economías ilegales, (UNODC, 2016, pág. 41) relacionadas con la minería ilegal, la explotación de recursos naturales (principalmente oro, platino y maderas) y el narcotráfico por parte de grupos armados, incluyendo de crimen organizado.

En Buenaventura, el puerto se ha convertido en una ruta principal para el tráfico de drogas a nivel nacional e internacional (UNODC, 2013, pág. 21) y, en un punto de confluencia de rutas usadas para otras actividades ilegales, por lo que es una zona de disputa entre grupos armados (Rassmusen y Valencia, 2018, pág.14). En los cuatro municipios del PDET hay cultivos de coca: el Observatorio de Drogas de Colombia (2020) reporta para 2019 un total de 4.325,75 has de cultivos de coca, es decir el 2,7% del total de cultivos ilícitos registrados en el país en 2019 (154.475,65 has).

Desde el punto de vista productivo, la economía de subsistencia relacionada con el sector primario, es la actividad predominante en López de Micay, Guapi y Timbiquí. La producción agrícola principalmente con siembras de coco, plátano y papa china, la pesca artesanal (variedad de peces, moluscos y crustáceos) y la explotación minera y maderera son las principales fuentes de ingresos (Plan de Desarrollo Departamental Cauca 2016-2019, pág. 133). Además de la Capitanía del Puerto de Guapi, puerto con llegada y salida de embarcaciones de transporte marítimo de carga, pasajeros y

[194] El Macizo del Micay corresponde a una estrella fluvial, en donde se originan los ríos “López de Micay, Guapi, Napi y Timbiquí, corrientes que sustentan el desarrollo de procesos culturales, sociales, ambientales, económicos y políticos de campesinos, indígenas y afrocolombianos del Pacífico Caucano” (Plan Departamental de Desarrollo del Cauca 2020-2023, pág. 42).

mixto. Según la DIMAR (2020), este puerto “ocupa el sexto lugar en cuanto a movimientos de transporte marítimo de cabotaje con el 5.74 % del total nacional, y el cuarto lugar a nivel del Pacífico" (pág. 74). Este transporte es, sin embargo, de abastecimiento e importación de productos para el consumo local mas no de exportación a otras regiones del país o del exterior. Así, esta es una región periférica dependiente para el consumo y la producción de bienes no primarios (manufacturados) y muchos servicios e insumos provenientes de las centralidades de Buenaventura y Tumaco, en menor medida. Timbiquí tiene un puerto del que salen naves de cabotaje y pesqueras nacionales hacia el Puerto de Buenaventura.

Por su parte, Buenaventura tiene una actividad económica centrada principalmente en la informalidad y el sector portuario (Fedesarrollo y CERAC, 2013, pág. 15), siendo éste el eje de crecimiento, desarrollo socio-económico y uno de los puertos más importantes para el comercio exterior del país. En 2019, el puerto movilizó 18.947.807 toneladas, o sea el 9,7% de la participación total nacional (Superintendencia de Transportes, 2020, pág. 5)

Históricamente, esta zona ha sido un territorio de minería artesanal y de barequeo de oro y platino “ligado a procesos de subsistencia de poblaciones afrodescendientes” (Rassmusen y Valencia, 2018, pág. 12). Desde el siglo XX, en esta región inició la apertura hacia proyectos de explotación de recursos minerales y madereros.

Durante la década de 1990, no hubo un desarrollo institucional y normativo en materia minero-ambiental paralelo a la expansión de la industria minera, lo que facilitó en los municipios referidos, el desarrollo de prácticas ilegales que luego se convertirían en una de las principales fuentes de financiación de grupos armados y de crimen organizado con presencia en esta región (Estrada, Moreno y Ordóñez, 2013, pág. 126), como ha sido documentado en el sur del municipio de López de Micay (Semana, 21 de mayo de 2019). A partir de los años 2000, hay evidencia de explotación de minería de aluvión (a cielo abierto) en Buenaventura, Timbiquí, Guapi y López de Micay (UNODC, junio de 2016).

También, desde los años 90 con la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, inició el reconocimiento jurídico de los derechos fundamentales, territoriales y la autonomía organizativa para las comunidades afro e indígenas, lo que implicó la visibilización de sus condiciones socioculturales y el desarrollo de fuertes procesos organizativos[195]. Así mismo, lo anterior fue un factor latente en la conformación de nuevos conflictos

[195] “En 1991 inicia un proceso de adjudicación de tierras a los indígenas y a los negros, lo cual generó tres problemas claves: 1) la adjudicación por parte del Estado de tierras ya ocupadas; 2) la reclamación de las comunidades étnicas por territorios que consideraban suyos, pero que estaban ocupados por otro grupo étnico o por campesinos y 3) la reclamación de territorios ocupados por economías ilegales o por grupos armados ilegales” (López, 2014, pág. 39).

organizativos interétnicos[196] e intra-comunitarios[197] por el territorio, en relación con la titulación colectiva de territorios ancestrales y la organización en Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas para la protección de los mismos (Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 31).

En este contexto, las conflictividades en el Pacífico Medio se han caracterizado por el choque de intereses sobre el territorio entre las comunidades étnicas con su noción de construcción de territorio, mediante procesos organizativos autónomos y los distintos actores como empresas mineras, principalmente en Buenaventura. Municipio que cuenta con 17 títulos mineros (Instituto de Estudios Interculturales, 2019, pág. 54), grupos armados y de crimen organizado, con intereses propios sobre la zona.

Una de las principales conflictividades en la costa pacífica caucana es la distribución, uso y tenencia de las tierras, pues esta zona se caracteriza por concentrar la mayoría de los títulos étnicos colectivos del Cauca (Estrada, Moreno y Ordóñez, 2013, pág. 123). Sin embargo, la expansión de la minería ilegal, la extracción de recursos mineros y los cultivos ilícitos, también forman parte de los conflictos socio-territoriales de esta región.

Por su parte, en Buenaventura, las conflictividades están principalmente relacionadas con el acceso y uso de la tierra, la explotación de recursos naturales en torno a la minería, y en menor medida, con la pesca y cultivos ilícitos. Además, en este distrito existen tensiones sociales derivadas de la tercerización laboral en el puerto (Fedesarrollo y CERAC, 2013, pág. 134).

En materia de conflicto armado, si bien, el Pacífico Medio fue un “caso de inserción tardía a la lógica de la guerra de finales del siglo XX” (Sánchez et al 2011, pág. 270), esta zona ha sido afectada por la violencia del conflicto. Desde los años 80, con los frentes 30, 8 y Manuel Cepeda Vargas, la guerrilla de las FARC tuvo presencia violenta en Buenaventura, Timbiquí, López de Micay y en menor medida en Guapi

[196] “Conflictos entre comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas y organizaciones campesinas por la delimitación y la titulación de la propiedad. En el trasfondo de ese supuesto matiz inter-étnico, se encuentra una connotación de disputa por la definición y apropiación del territorio dado el enfrentamiento entre propiedad privada y propiedad colectiva. En todo caso, (...) el conflicto se extrapola entonces en contradicciones territoriales, especialmente en escenarios donde se presentan «traslapes de espacios geográficos»: territorios de resguardo pueden yuxtaponerse (sic) en territorios de Consejos Comunitarios y viceversa, teniendo en cuenta que la Ley 70 les concede igual derecho a las dos comunidades étnicas” (Estrada, Moreno y Ordóñez, 2013, pág. 28).

[197] Los conflictos intra-comunitarios “suelen presentarse por la consolidación de jerarquías entre fracciones comunitarias que aspiran al mismo territorio, pero bajo perspectivas disímiles y contradictorias. Las jerarquías pueden generarse por la competencia en torno a los liderazgos de la comunidad y por la posición fijada frente a las dinámicas desarrollistas y modernizantes. Algunos sectores de una misma comunidad pueden defender la autonomía y la autodeterminación territorial frente a los intereses del capital mientras que otros pueden alinearse con transformaciones desarrollistas, que tienen serios impactos territoriales, en pro de una supuesta sostenibilidad comunitaria” (Estrada, Moreno y Ordóñez, 2013, pág. 29).

(Comisión de la Verdad, 2019). A finales de los 80 "y articulado a la economía aurífera de la región" (Sánchez et al, 2011, pág. 276), el ELN hizo presencia en esta zona. La llegada de los grupos paramilitares se produjo en los años 2000 con la presencia del Bloque Calima de las AUC en Guapi y Buenaventura, a partir de la expansión de sus acciones desde Tumaco hacia el pacífico caucano. Con la desmovilización de los grupos paramilitares, emergieron los Grupos Post Desmovilización Paramilitar –GPDP–[198] y otros grupos de crimen organizado que han hecho presencia en Buenaventura.

En el Pacífico Medio han confluido distintos grupos armados desde 1984, con predominancia de las FARC desde 1988 (Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia CERAC 2020). Desde ahí se registraron acciones ofensivas de las FARC, el ELN, la Coordinadora Simón Bolívar y otros grupos sin identificar. Con la incursión de los paramilitares, la intensidad del conflicto aumentó y alcanzó su pico en 2007 -cuando los paramilitares ya se habían desmovilizado- por el aumento de acciones ofensivas por las FARC y la fuerza pública y los combates entre estos dos grupos. Aunque la intensidad del conflicto bajó después del 2007 a niveles similares a los registrados en la primera mitad de la década del 2000, desde 2009 hay registro de presencia violenta de GPDP como "los Rastrojos", "Las Águilas Negras", "el Clan del Golfo" y otros sin identificar, lo que aumentó la presencia de grupos armados en la zona. CERAC registró presencia de GPDP hasta el 2017.

La firma del Acuerdo con las FARC redujo significativamente la intensidad de la violencia en esta región. La salida de las FARC del territorio significó la reorganización de los grupos guerrilleros, GPDP y del crimen organizado con presencia en la región, así como la emergencia de nuevos grupos armados en conflicto. Entre 2017 y 2019, CERAC registra en el Pacífico Medio acciones ofensivas del ELN en Guapi y Buenaventura, y de grupos sin identificar en Buenaventura y López de Micay. Los Grupos Pos FARC emergieron en López de Micay (abril 2018), en Buenaventura (en mayo) y en Guapi y Timbiquí (Julio).

Pese a la actividad violenta de estos grupos armados entre 2017 y 2019, las acciones ofensivas registradas no alcanzan los niveles máximos de antes de la firma del A.F. Incluso, desde 2018 no se registran combates en esta región (Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia en Colombia del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC. Datos sujetos a revisión y actualización). En total, según datos de la UARIV (30 de junio 2020) en el marco del conflicto, en esta zona PDET se han registrado 446.125 hechos victimizantes que han dejado 195.524 víctimas del

[198] CERAC define los GPDP como "todo grupo disidente, rearmado o emergente, relacionado directamente con las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– cuya existencia fue registrada con posterioridad a la desmovilización de las AUC. Estos grupos se han vinculados a actividades de narcotráfico o de crimen organizado, que no existían o carecían de visibilidad antes de la desmovilización de las AUC".

conflicto armado (el 50.8% de la población), de las cuales, 176.625 están siendo sujetas de atención y reparación.

La persistencia del conflicto armado, las múltiples conflictividades que se registran y las dinámicas territoriales y culturales, mantienen a esta zona como un territorio de alta complejidad con múltiples desafíos para la construcción de paz territorial.

2. Análisis por punto del A.F.

2.1. Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

Visión Subregional e iniciativas de la comunidad

El PATR agrupa 630 iniciativas resultado del proceso de planeación participativa concluido en 2019. Este fue el último Plan en finalizarse. Siendo un PDET con predominio de población étnica, la visión subregional del PATR incorpora aspectos culturales y de reconocimiento de la ancestralidad, así como la garantía de derechos sociales y la integración económica y social de la región con el resto del país. De esta manera, entre las iniciativas sobresalen, en primer lugar, la eliminación del racismo y la discriminación que va de la mano del reconocimiento de los saberes y valores culturales y la efectividad de los derechos al gobierno propio, la consulta previa y el territorio. En segundo lugar, la implementación de políticas públicas relacionadas con salud, educación y alimentación con enfoque diferencial. Finalmente, el énfasis en convertirse en una región interconectada con otras para alcanzar su desarrollo económico (ART, 2019). No son estos ítems diferenciados sino componentes relacionados de una misma propuesta de desarrollo integral. Esto puede verse en la lectura de los objetivos para cada uno de los pilares (Cuadro 1, Anexo 2).

Del total de iniciativas aprobadas en el proceso de planeación, 549 son municipales y 81 subregionales. Por pilares, la mayor cantidad de iniciativas están en Educación Rural (147), luego, Reactivación económica y producción agropecuaria (112). El municipio con mayor número de iniciativas es Buenaventura, distrito en el cual solo el área rural hace parte del PDET. En el Cuadro 2 del Anexo 2 se presenta, para cada municipio, el número de iniciativas en cada uno de los pilares.

¿La implementación de la RRI contribuye a la construcción del desarrollo territorial buscado con el A.F.?

El enfoque territorial del A.F. se plasma en buena parte en los PDET. La búsqueda de una nueva visión del desarrollo construida participativamente, a través de la introducción de cambios en aspectos centrales como el acceso y uso de la tierra, el cierre de brechas sociales y la búsqueda de la paz y la reconciliación, forman parte de la nueva apuesta. De ahí la importancia de analizar los avances en la implementación de cada uno de los pilares del PATR de la subregión.

Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

En este pilar cobra mucha fuerza el acceso a tierras para las comunidades vía constitución, saneamiento, ampliación y la clarificación de límites de resguardos y de territorios colectivos, iniciativas ligadas al reconocimiento de sus autoridades propias y al funcionamiento de instancias interétnicas de concertación. El tema ambiental y de conservación, igualmente es relevante a través de la planeación ambiental participativa en temas hídricos y de suelos, la recuperación de áreas degradadas, el establecimiento de zonas de manejo especial y la actualización de las políticas de ordenamiento territorial, incluso para que las comunidades accedan a pagos por servicios ambientales. El tema minero y la aplicación del régimen especial de las comunidades étnicas para ejercer esta actividad, se cruza con la necesidad de discutir regionalmente la pertinencia de la minería a mayores escalas. Finalmente, la reglamentación de la Ley 70 de 1993 también se incluyó entre las demandas de las comunidades y organizaciones.

En materia de acceso a tierras, el Observatorio de Tierras Rurales de la ANT (2020) reportó, a 30 de junio de 2020 que, de las tierras ingresadas al Fondo de Tierras, 206 Ha están en este PDET, todas en el municipio de Buenaventura, lo cual equivale al 0,02% de las tierras ingresadas en el Fondo. En esta subregión no se hicieron adjudicaciones de baldíos a personas naturales, ni tampoco acciones de constitución o ampliación de resguardos indígenas. No hay información sobre acceso a la tierra por parte de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras –NARP–. En Pacífico Medio no se han iniciado ni está previsto el inicio en este año de actividades de actualización catastral en sus municipios. Sin embargo, el departamento del Valle del Cauca fue habilitado como gestor catastral. En esta subregión no se han otorgado subsidios integrales de tierra.

Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras

En este pilar, el énfasis se da en la realización de obras viales, fluviales, aéreas, férreas y marítimas que mejoren la interconexión entre la zona, a nivel veredal, así como con otras regiones. Otro tipo de acciones solicitadas tienen que ver con dragados, limpieza, canalización y construcción de muros de contención. Finalmente, aparece un importante conjunto de demandas por el acceso a energía eléctrica y a internet. En esta materia, de acuerdo con los reportes de las entidades a cargo, los principales avances están en la estructuración de proyectos, de los cuales 4 ya lo estarían y 29 estarían en proceso a la espera de que la pandemia permita continuar las actividades, así como el inicio de la primera fase de un proyecto de interconexión en Cauca y Nariño para 34 veredas de Guapi, Timbiquí y López de Micay (CPEC, 2020, pág. 187-189). Igualmente, se reporta la focalización de López de Micay y Timbiquí, junto con otros municipios de Nariño, en un proyecto financiado por el Banco Mundial para la construcción de muelles (CEPEC, 2020, pág. 171). En cuanto al acceso comunitario a Internet en centros poblados de los municipios PDET, el MinTic espera beneficiar 47 centros poblados en Pacífico medio.

Pilar 3. Salud rural

En salud rural existen 84 iniciativas que demandan, por un lado, el mejoramiento del acceso a servicios a través del fortalecimiento del aseguramiento, dotación de materiales e infraestructura, contratación de personal, medios de transporte y la realización de brigadas, algunas fluviales, así como estrategias como la telemedicina, todo esto con enfoque diferencial. Por otro lado, se busca la aplicación de políticas de salud pública dirigidas a la eliminación de la violencia contra la mujer. Por último, tiene mucha fuerza el reconocimiento y promoción de los sistemas propios de salud, como el SISPI, y su articulación con la medicina occidental. No hay reportes de acciones y obras dirigidas al mejoramiento de la infraestructura de salud para ninguno de los cuatro municipios.

La afectación por el COVID-19 ha sido importante en Buenaventura. Al cierre de edición de este informe (agosto 31) había 2.402 casos confirmados y 158 fallecimientos, para una tasa de letalidad del 6,58%, frente a una nacional de 3.2%. En los otros municipios la afectación ha sido baja: 17 casos en Timbiquí (con un fallecido), 85 casos con seis fallecidos en Guapí y 11 casos (con una persona fallecido) en López de Micay (INS, 2020).

Pilar 4. Educación rural y primera infancia rural

Uno de los énfasis del PATR está en la realización de acciones que contribuyan al fortalecimiento de la etnoeducación a través de los proyectos educativos comunitarios, la formación y contratación de docentes bilingües y el uso de estrategias que reafirmen la identidad cultural. Igualmente, la ampliación de cobertura y acciones que garanticen el acceso y la permanencia, como el transporte y la alimentación escolar, esta última aceptable culturalmente, son iniciativas para todos los municipios. Sobresale también la solicitud de eliminación del analfabetismo en Guapi. Finalmente, aparece la solicitud de proyectos para la educación secundaria orientados a la producción agropecuaria y el acceso a educación técnica, tecnológica y universitaria. En este pilar no se reportan avances relevantes.

Desde el nivel nacional se informa de la adecuación de tres escenarios deportivos en la zona por parte del Ministerio del Deporte (CPEC, 2020, pág. 72); el inicio del programa Expedición Sensorial del Ministerio de Cultura que busca rescatar saberes culturales de comunidades víctimas en los cuatro municipios (CPEC, 2020, pág. 71); la inclusión de 24.556 cupos para atención de primera infancia por parte del ICBF, aunque no está claro si se trata de nuevas inclusiones y la aprobación de proyectos de mejoramiento de 18 sedes educativas rurales en Buenaventura y Timbiquí (CPEC, 2020, pág. 190).

Pilar 5. Vivienda rural y agua potable

Este pilar incluye en las iniciativas el acceso a agua potable, con fuerza en el fortalecimiento de acueductos veredales y los mecanismos participativos de gestión. De la misma forma, la preocupación por el manejo de residuos y la necesidad de realizar acciones con este fin se presenta frecuentemente. Finalmente, aparece la demanda por programas de vivienda adaptados a las condiciones geográficas y a las culturas propias. Aquí no se reportan de forma concreta el cumplimiento de iniciativas en materia de vivienda, de aprobación de proyectos y de acceso a soluciones tecnológicas de agua potable y saneamiento.

Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria

En este pilar son importantes las estrategias de fortalecimiento de cadenas productivas y de comercialización agrícolas de tipo tradicional y no tradicional, a través de centros de acopio, construcción de infraestructura para la transformación y el acceso a mercados. Iniciativas que están muy relacionadas con otras que rescatan los saberes culturales y las potencialidades de la región como aquellas dirigidas a lo ecoturístico, etnoturístico y el rescate de los saberes gastronómicos y la protección de semillas desde una postura que le da relevancia a la agricultura familiar y campesina. El fortalecimiento de las asociaciones a través de capacitación, acceso a crédito e investigación, es otro aspecto relevante en las iniciativas. En este campo, se reporta la ejecución de un proyecto productivo de pesca artesanal para 70 familias en Buenaventura, así como la formulación y estructuración de un proyecto productivo para la rehabilitación de cobertura vegetal en el Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí, y de otro proyecto para fortalecer la cadena productiva cacao-plátano en Guapi (CPEC, 2020, pág. 188).

Pilar 7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación

Las iniciativas de este buscan el fortalecimiento de prácticas propias de producción dirigidas al autoconsumo con participación de las mujeres, el rescate de las tradiciones culturales, y la aplicación de programas nutricionales que, respetando la autonomía y soberanía, se dirija a poblaciones específicas como adultos mayores y niños y niñas. No se encontraron reportes específicos sobre el cumplimiento de iniciativas, excepto la aprobación de 16 proyectos en la convocatoria “Yo me Subo a mi PDET” en el que algunos apuntan a proyectos de autoconsumo como galpones y huertas caseras.

Pilar 8. Reconciliación, convivencia y paz

En este pilar se encuentran iniciativas que propenden por el fortalecimiento de los gobiernos propios a través de planes de vida y etnodesarrollo, en los que el control territorial a través de guardias, el reconocimiento legal y el desarrollo de estrategias formativas adquiere relevancia. Otro tanto está en la implementación de la política de

reparación a víctimas de la Ley 1448 de 2011, así como en los mecanismos del SIVJRNR del A.F. Otro buen grupo de iniciativas se relaciona con procesos de memoria histórica, la protección a líderes y lideresas, la resolución alternativa de conflictos y el acceso a medios de comunicación comunitarios. No se reportaron avances en el cumplimiento de estas iniciativas.

La articulación de los PDET con los Planes de Desarrollo Municipal

La ST analizó tres de los cuatro planes de desarrollo de la subregión, pues el de Guapi no ha sido publicado. En los tres casos, se encuentran claras referencias al proceso PDET, y se introducen en los distintos pilares o estrategias de los respectivos planes iniciativas de los PATR y de los PMTR, luego de haber sido priorizadas.

Así, el Plan de Desarrollo de Buenaventura (2020) cuya zona rural hace parte del PDET, expresa el compromiso de integración con distintos ejercicios de planificación, entre ellos el PATR de Pacífico Medio. Así establece que "apoyará la implementación de los PDET y atenderá la demanda de las comunidades rurales a través de la priorización de iniciativas PDET en su plan estratégico, de manera transversal" (pág. 48-49). Señala la HRU como la herramienta de articulación para la implementación. Las líneas estratégicas por medio de las cuales se avanzará en el PDET, mediante el cumplimiento de iniciativas del PM y del PATR, serán los **horcones**, las columnas del plan de desarrollo: (i) Ordenando el territorio y conservando el ambiente: la Vida; (ii) Restaurando el tejido social, familiar y comunitario; (iii) Producción: gobierno aliado de productores, empresarios y emprendedores; (iv) Realizando la primera revolución en salud y segunda en educación; (v) Recuperando la gobernabilidad y consolidando la gobernanza. A cada uno de ellos se asocian las iniciativas PDET priorizadas con un claro enfoque étnico. Así, al (i) se asocian 10 iniciativas relacionadas con infraestructura vial y de transporte, energía, vivienda y saneamiento básico. Al (ii) se asocian cinco iniciativas, todas con enfoque étnico; al (iii), 10 iniciativas de desarrollo productivo y garantía del derecho a la alimentación, con enfoque étnico; en el (iv) se plantean 10 iniciativas de educación y 11 de salud rural. Y finalmente, al (v) se asocian programas de prevención de violencia de género, y estrategias de fortalecimiento organizativo de los consejos comunitarios y el fortalecimiento de la Guardia Indígena (pág. 208-213).

Los otros 3 municipios tienen características diferentes, son pequeños y con alta ruralidad. Los planes de desarrollo de López de Micay (2020) y Timbiquí (2020), reconocen la importancia del ejercicio de planificación de los PDET y hacen referencia al proceso de construcción de HRU. En el caso de López de Micay, la Visión 2023 se construyó a partir de las apuestas programáticas del programa de gobierno y de la visión a 2028 definida en el PATR de la subregión (pág. 17). Reseña también el papel importante que cumplió el Grupo Motor del PDET en la identificación y priorización de las iniciativas, su socialización con las comunidades étnicas (pág. 20) y el trabajo conjunto con la ART para priorizar cinco iniciativas de cada uno de los ocho pilares del PDET. Esas iniciativas se desarrollarán transversalmente en las líneas

estratégicas del plan: Desarrollo social con equidad territorial; Desarrollo económico para la competitividad; Instituciones Territoriales Legítimas. Se incluyen 71 iniciativas de los planes de acción municipal y subregional. En cada una de ellas se introducen las iniciativas con indicador de producto y meta.

Por su parte, el Plan de Desarrollo de Timbiquí incluye al menos tres iniciativas de cada pilar del PDET a las metas de resultado y producto, en "ajuste técnico al cumplimiento de la Hoja de Ruta PDET en su fase de Planeación" (pág. 20). Se destaca que en el programa Atención Integral para la víctimas y la construcción de paz, se cree un subprograma para establecer mecanismos de coordinación para alinear la estrategia y los recursos de los tres niveles de gobierno con el territorio PDET de Timbiquí, con tres instrumentos: (i) un acuerdo con la ART para estructurar y gestionar recursos para el desarrollo de las iniciativas PDET contempladas en el PDET; (ii) un acuerdo en el mismo sentido con el gobierno departamental y (iii) un acuerdo con cooperación internacional, gestionado con el apoyo y a través de la ART y la ANCI.

Adicionalmente, el PDET contiene una Hoja de Ruta para la gestión de recursos y la ejecución de proyectos estratégicos (pág. 155) que sigue la metodología de la HRU, clasificando los proyectos en **locales**, cuyo impacto es satisfacer una necesidad inmediata; **dinamizadores**, los que inciden directamente sobre la oferta de bienes y servicios; y **detonantes**, con impacto de orden subregional, que en la coyuntura de pandemia y de acuerdo con las prioridades municipales, contribuyen a reactivar y reorientar los modelos productivos. Para cada iniciativa se define su estado (perfil, pre factibilidad), su costo estimado, el cronograma previsto y la entidad nacional o departamental con la cual se articula. Son 34 proyectos por valor de $133.800 millones.

2.1.1. Oportunidades de mejoramiento

- Los avances en el PATR en esta subregión son incipientes. Sin embargo, la subregión ha logrado una articulación inicial del PATR con los planes de desarrollo municipal. El impulso que se dé a esta articulación y la aceleración en el desarrollo de proyectos a través de los distintos mecanismos previstos para ello (Obras PDET, Obras por Impuesto, OCAD-PAZ, entre los principales) contribuirá a la construcción de la visión de desarrollo comunitaria.
- El Gobierno ha informado avances en los componentes de información y socialización de la HRU, y en la definición del Mecanismo Especial de Consulta –MEC–, con actores territoriales, étnicos y del grupo motor (CPEC, 2020, pág. 187). La consolidación de estos avances y la adecuada implementación del MEC son de gran importancia en uno de los PDET que menos iniciativas ha desarrollado.

2.2. Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: Participación Política

Desde la firma del A.F. en la región de Pacífico Medio se dio un aumento en la violencia como consecuencia de los reacomodos de los actores armados y el accionar de la fuerza pública por el control del territorio. Grupos disidentes de las FARC, el ELN y otros GAO, actualmente se disputan el control de los territorios y las rutas del narcotráfico en López de Micay, Buenaventura, Guapi y Timbiquí (Crisis Group, 2019).

Lo anterior ha afectado directamente a las comunidades y sus posibilidades para participar en la política local, en la medida que son señalados de ser miembros, ya sea de algunos de los grupos o de colaborar con la Fuerza Pública. Esto ha propiciado desplazamientos de las comunidades limitando su participación y afectando la autonomía sobre sus territorios. Además, los liderazgos han sido fuente de constantes ataques debido a su labor, ya que tienden a promover actos de resistencia frente al control social que brindan algunos de estos grupos y por tanto afectan sus intereses.

Así se ha presentado una fuerte presión contra las autoridades étnicas; los Consejos Comunitarias de las poblaciones Afro y los resguardos indígenas (Crisis Group, 2019). Un caso que sobresale es el del Consejo Comunitario Afro Renacer del Micay, el cual además de haber sufrido el asesinato de tres integrantes entre enero y abril de 2020, ha venido afrontando un proceso de persecución y amedrentamiento que ha obligado a sus líderes a abandonar su trabajo comunitario (Parada, 2020).

2.2.1. Avances en la implementación

En materia de Ampliación de la democracia y participación política y en el marco de los PATR para la subregión del Pacífico Medio, el mayor desarrollo fue plantear los objetivos para promover la convivencia, la no estigmatización, el diálogo y la participación. Resulta entonces importante analizar cuál fue el comportamiento electoral de los cuatro municipios que comprenden esta subregión PDET. Entendiendo que uno de ellos, Buenaventura, dada su importancia comercial y económica en la costa Pacífica, lo llevó a desarrollar dinámicas diferenciadas en cuanto a participación, con un mayor involucramiento de la población civil en los asuntos públicos[199]. Respecto a la atención que se le ha dado a la protesta social en este municipio, se valora el esfuerzo por parte de la Policía Nacional, mediante la Unidad Especial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) como unidad de mediación frente a los diferentes hechos de protesta que se presentan en el municipio, priorizando el uso del diálogo y de protocolos de atención, antes, durante y después de la protesta, evitando el uso de unidades de choque como el ESMAD (Ávila, 2020).

En cuanto al cumplimiento de los compromisos del A.F. (2.2.4) se destaca la instalación, en marzo de 2020, del Consejo Territorial de Paz, Convivencia y Reconciliación del Departamento del Cauca con cerca de 80 miembros, el cual no se limita a esta región, pues también incluye las zonas del Alto Patía y Norte del Cauca.

[199] El Distrito Especial de Buenaventura.

Así mismo, el Consejo Distrital de Buenaventura creó mediante el Acuerdo 002 de 2019, el CTPCR, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Distrital. (Concejo Distrital Buenaventura, 2019, Acuerdo 002). En Timbiquí, por su parte, el Plan de Desarrollo en el programa de seguridad integral, justicia local y convivencia ciudadana, propone como una meta de producto la constitución del CTPCR, y la realización de 8 sesiones en el cuatrienio (Alcaldía de Timbiquí 2020, pág. 66).

A pesar de esto, esta ST ve con preocupación el desarrollo de las funciones de dichos Consejos por la falta de recursos a mediano plazo, ya que la mayoría de los municipios son categoría 6 y dependen en gran medida de las trasferencias del Gobierno Nacional, y tienen un presupuesto bastante restringido para su funcionamiento. Es así como la OACP tiene proyectados cerca de $540 millones para el fortalecimiento de los Consejos en el departamento, a través de la construcción de los planes de acción en lo que queda del 2020 (OACP, 2020, pág. 34). Adicionalmente, por las limitaciones en la participación debido a las restricciones de movilidad por la pandemia, se entiende, además, los costos y las distancias que deben recorrer de las zonas rurales a las cabeceras municipales para el desarrollo de estos espacios.

Con relación a las elecciones territoriales de octubre de 2019, se dio una reducción de la participación en la región de 3.2% respecto a las elecciones de 2015. Probablemente, debido a que los cuatro municipios que conforman la zona están en alto riesgo por desplazamientos, dada las confrontaciones de grupos armados, sumado a los confinamientos que sufren las comunidades para evitar que puedan ejercer su derecho al voto (MOE, 2019, pág. 214-216). Un hecho a destacar fue la elección como alcalde del municipio de Guapi del candidato Plutarco Marino Grueso Obregón, único alcalde electo con el aval del partido FARC en una coalición con la Colombia Humana y MAIS (Narváez, 2019).

2.2.2. Oportunidades de mejoramiento

Respecto al preocupante clima de violencia política en esta región del país conviene, al igual que en el Sur de Córdoba, reconocer, activar y dinamizar instancias y programas clave derivados del A.F. que ya cuentan con un soporte normativo:

La ST recomienda con especial urgencia activar el SISEP y su Instancia de Alto Nivel, pues su función es la de articular, coordinar y retroalimentar los diferentes programas, comisiones y planes relacionados con las garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Además, como parte integral de la SISEP, se debe dinamizar el trabajo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y lograr avances sustanciales en la formulación y seguimiento de la política pública de desmantelamiento de organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres de líderes, lideresas, defensores y defensoras de DD. HH. Al respecto, es importante una verdadera articulación del PAO con la CNGS y el SISEP.

En Pacifico Medio es de gran importancia el avance en el enfoque étnico del A.F., en especial en lo que respecta a las medidas de protección colectivas y el apoyo para el fortalecimiento de las guardias cimarronas, en aras de garantizar la efectiva participación política y la seguridad de las personas que ejercen alguna clase de liderazgo social en la región. Así mismo, se debe continuar con el desarrollo de los Consejos Territoriales de Paz, asegurando los recursos para su funcionamiento, además de brindar ayudas en materia de desplazamiento para aquellas personas que se ubican lejos de la cabecera municipal.

2.3. Punto 3: Fin del Conflicto

Desde la firma del A.F., en el Cauca se han ubicado espacios para avanzar en el tránsito y el proceso de reincorporación a la vida civil de los excombatientes de las FARC-EP. Entre 2016 y 2017 se ubicaron en este departamento dos Zonas Veredales Transitorias de Normalización –ZVTN– (A.F 3.1.4.1), El Ceral/La Elvira en Buenos Aires y Pueblo Nuevo/Los Monos en Caldono, y un Punto Transitorio de Normalización PTN en Monterredondo/Miranda. Con la finalización de la figura jurídica de las ZVTN el 15 de agosto de 2017 y su transformación en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –ETCR–[200], actualmente existen cuatro antiguos ETCR: tres en el norte del departamento en Miranda, Caldono, Buenos Aires, y uno en el sur, en El Patía. Además de estos espacios, en el departamento hay aproximadamente once Nuevas áreas de Reincorporación –NAR– (El Espectador, 16 de junio 2020), siendo el Cauca, detrás de Tolima, el segundo departamento con mayor número de NAR en el territorio nacional.

Contrario a esta dinámica, el Valle del Cauca no fue seleccionado para la fase inicial del proceso de reincorporación: no se crearon ZVTN, Puntos Transitorios de Normalización –PTN– ni ETCR. Pese a esto, en la actualidad se han conformado por lo menos 4 NAR (El Espectador, 16 de junio 2020), y entre 300 y 400 excombatientes adelantan sus procesos de reincorporación en este departamento (Morales, 2020).

En este PDET no hay procesos de reincorporación de carácter colectivo. No hubo ZVTN ni tampoco ETCR, y la ST conoció que hasta la fecha no se han conformado NAR en los municipios que lo conforman. La mayoría de procesos de reincorporación individuales en el PDET se coordinan con el AETCR 'La Variante' en Tumaco, Nariño (Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC, 30 de julio de 2019).

En materia de arquitectura institucional, en ambos departamentos se han creado organizaciones establecidas en el marco del A.F. (3.2.2.3) a través de los Consejos Territoriales de Reincorporación –CTR–, para apoyar la descentralización y dinámica territorial del proceso de reincorporación económica y social. En marzo de 2018, se instaló por el Gobierno local y la representación de FARC en el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR–, el Consejo Departamental de Reincorporación del Cauca y

[200] Decreto 1274 del 28 de julio de 2017

en mayo de ese mismo año, se instaló la Mesa Departamental de Reincorporación en el Valle. El objetivo de estas instancias es "funcionar en los términos y condiciones y con las funciones que defina el CNR frente a las actividades, cronograma y seguimiento del proceso de reincorporación, según los términos acordados por el Gobierno Nacional" (A.F. 3.2.2.3, pág. 72).

El CTR del Cauca cuenta con una Mesa Técnica Productiva y Económica de Reincorporación, además de la iniciativa de varios municipios del Cauca, entre los que se encuentran Jambaló, Silvia, Caldono, Cajibío, Inzá, Páez y Totoró (ARN, 2019) de hacer parte de un Pacto para la Reincorporación, cuya finalidad es incluir en los Planes de Desarrollo Local, la política de reincorporación en el mediano y largo plazo. El Pacto cuenta con la participación de la Cooperativa Multiactiva Ecomún Esperanza del Pueblo –COOMEEP– que desarrolla proyectos productivos de aguacate hass, piscicultura y porcicultura en el AETCR "Los Monos" (ARN, 2019).

2.3.1. ¿Cómo va la inclusión productiva de excombatientes de las FARC en el Pacífico Medio?

En el departamento del Cauca son múltiples los proyectos productivos que se desarrollan por parte de excombatientes, miembros de las comunidades y pueblos indígenas de la zona. Algunos de los más destacados son el del aguacate hass en el AETCR de "Los Monos" en Caldono (Cauca) que beneficia a 240 personas (190 hombres y 50 mujeres) (ARN, 2019), y el proyecto de siembra y comercialización de café en los AETCR de "El Ceral" en Buenos Aires, "Los Monos" en Caldono, "Monterredondo" en Miranda y "El Estrecho" en Patía (Cauca), que se extiende a los municipios de Cajibío y Argelia (Cauca). Este proyecto beneficia a 194 personas y cuenta con el apoyo de la Federación de Cafeteros, Gobernación del Cauca, Yara, la cooperación internacional y la ARN (FIP, 2020).

En los municipios de la zona PDET, la ST conoce el proyecto de "Finca Productiva" en Guapi (Cauca) que busca criar especies menores en 50 hectáreas de tierra en la vereda Temuey. Este proyecto vincula a 20 excombatientes y a 20 personas de la comunidad y cuenta con el apoyo de la Fundación Paso Colombia, la Misión de Verificación de Naciones Unidas y del Gobierno Nacional, que a través del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– capacitó a los excombatientes para la creación de un "modelo de granja que impulse el turismo en el territorio y que genere productos para abastecer el mercado local" (ARN, 2019).

En el Valle del Cauca, la Universidad del Valle realizó la "caracterización de la población reincorporada", y concluyó que, del total de 368 excombatientes registrados en el departamento, "el 54% habita en los estratos 1 y 2 en Cali, Buenaventura, Palmira, Jamundí, Dagua y Tuluá y el 49,3% tienen voluntad de permanencia" (El País, 2019).

Por su parte, la Gobernación ha impulsado en alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– el "Modelo Territorial para la Paz" que consiste en la implementación de "proyectos productivos colectivos de seguridad alimentaria y

producción agrícola", enfocados principalmente en la producción y comercialización de café (El Espectador, 2019), que reúne a excombatientes y víctimas del conflicto armado. El programa priorizó 14 de municipios del Valle para su implementación (El Espectador, 2019).

2.3.2. ¿En qué estado se encuentran las garantías de seguridad en esta zona?

Cauca es uno de los departamentos más afectados por hechos de violencia política. Sin embargo, esta dinámica está altamente subregionalizada: el norte andino del Cauca es la zona que concentra la mayoría de los asesinatos de excombatientes, mientras que, en la zona pacífica, conformada por los municipios de López de Micay, Guapi y Timbiquí, entre 2019 y 2020 solo se ha registrado un asesinato (COCOCAUCA, mayo 2020). Sin embargo, según el CNR FARC, López de Micay tiene una afectación fuerte por el conflicto armado, lo que impide que los excombatientes se agrupen y avancen en el proceso de reincorporación colectiva (Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC, 30 de julio de 2020). Aunque esta zona PDET no afronta la misma intensidad del conflicto que el norte Andino, persiste el riesgo de seguridad para los excombatientes, pero sobre todo para la población civil. Precisamente en mayo de 2020, la Regional de la Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro de la Costa Pacífica del Cauca –COCOCAUCA– alertó sobre el deterioro en las condiciones de seguridad, "el constante incremento de las acciones armadas" y la crisis humanitaria en los últimos 17 meses en Guapi, Timbiquí y López de Micay (COCOCAUCA, mayo 2020).

En esta zona PDET, la situación de seguridad es diferenciada. En los tres municipios del Cauca el riesgo de seguridad para la población es medio, mientras que, en Buenaventura, este riesgo es alto. En Guapi, Timbiquí y López de Micay se registran disputas entre el ELN, grupos armados no identificados y los grupos pos FARC, Dagoberto Ramos, frente 18 y frente 31. Pese a que en los últimos cinco años la violencia ejercida por los grupos armados se ha reducido en comparación con altos niveles registrados entre 2003 y 2007, las comunidades que habitan en las zonas rurales y alejadas de las cabeceras municipales continúan siendo la población más afectada por la persistencia de la confrontación armada.

En cumplimiento con las disposiciones del 3.4.8 del A.F. respecto a la protección de comunidades, se expidió el Decreto 660 de 2018 que reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. La Asociación de Desplazados de Bocas de Napi –ASODESBONA– en Guapi, forma parte de uno de los cuatro ejercicios piloto priorizados por el Ministerio del Interior en el Gobierno anterior para la implementación de este Decreto. A la fecha, la ST desconoce el estado de avance de implementación de este Decreto en Guapi. De acuerdo con INDEPAZ (2019), los cuatro pilotos "solo alcanzaron la fase de

concertación de medidas de prevención y fortalecimiento a comunidades" (pág. 48), pero estas medidas concertadas aún no se implementan.

2.3.3. Oportunidades de mejoramiento

- La ST considera que el fortalecimiento de la reincorporación colectiva por parte de las organizaciones institucionales para la reincorporación en esta zona PDET, impulsaría la asociación de excombatientes que desarrollan su proceso de reincorporación social y económica en zonas urbanas y rurales del territorio, contribuyendo al desarrollo económico de la región.
- La consolidación e implementación de la estrategia de reincorporación comunitaria, permitiría una mayor inclusión de los excombatientes en las comunidades de acogida, combatiendo la estigmatización y dinamizando el proceso de reincorporación social y económica en los territorios.
- El fortalecimiento de la reincorporación comunitaria es una ventana de oportunidad para hacer seguimiento a la situación de seguridad y a los riesgos que enfrentan los excombatientes que adelantan sus procesos de reincorporación en esta zona PDET.
- La ST destaca la importancia de que se fortalezcan los mecanismos de protección y las medidas de autoprotección de los excombatientes que se encuentran dispersos y en procesos de reincorporación individual en los municipios de este PDET.
- La ST considera prioritario avanzar en la implementación del piloto del Decreto 660 de 2018 en Guapi, Cauca. La integridad y seguridad de comunidades es un elemento fundamental para la construcción de paz territorial.

2.4. Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

2.4.1. La sustitución de cultivos de uso ilícito en el Pacífico Medio

Erradicación y Sustitución

En los cuatro municipios que componen el PDET de Pacífico Medio hay cultivos de uso ilícito. El Observatorio de Drogas de Colombia (2020) reporta para 2019 un total de 4.325,75 hectáreas que corresponden al 2,7% del total de cultivos ilícitos registrados en el país ese mismo año (154.475,65). Con respecto al 2018, hubo una disminución de 7,6% en el número de ha. La disminución se reportó en todos los municipios del PDET.

Con respecto a la erradicación forzada en la región, en 2018 se registró un total de 67,68 ha erradicadas, en 2019, 53,38 y en el primer semestre de 2020, 40,41. Timbiquí, que registra el mayor número de ha de este PDET, no ha sido intervenido en ninguno de los tres años. En 2020, solo han sido intervenidos Guapi y López de Micay.

La baja proporción de cultivos en la zona, podría -hasta cierto punto- explicarse por el predominio de otras actividades ilícitas como la minería ilegal. De hecho, distintas

organizaciones como la Fundación Ideas para la Paz (2017) han alertado sobre esta situación y ha registrado que parece existir una sustitución entre estas economías ilegales: así, en municipios donde ha habido predominio de economía cocalera y se ha implementado el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS–, como en El Tambo, Cauca, las personas se han desplazado a municipios como Guapi, López de Micay y Timbiquí "para trabajar en las minas de oro de aluvión o socavón controladas en su mayoría por organizaciones armadas" (pág. 16).

Ninguno de los municipios del PDET Pacífico Medio fueron priorizados por el PNIS, por lo que actualmente no hay avances en la sustitución en el marco de este programa. Una implementación integral del A.F. en las zonas priorizadas necesita ofrecer soluciones para la sustitución de ingresos para las familias cultivadoras. En Cauca, según información de prensa, el PNIS llegó a Guapi en 2017 y se firmó un "gran pacto", pero después "no pasó nada" (Verdad Abierta, 2019). En López de Micay, también se firmó un pacto de acuerdo con lo consignado en las Iniciativas PDET, que después no fue individualizado.

Sustitución de cultivos y PDET

A pesar de que ninguno de los municipios de este PDET hace parte del PNIS, fueron identificadas dos iniciativas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito en la región. El Pacto Municipal para la Transformación Regional de López de Micay incluye una iniciativa para gestionar ante el Gobierno el cumplimiento del programa de sustitución pactado en el municipio. Sin embargo, el hecho de que estos municipios no hayan sido focalizados por el PNIS, implica que probablemente las iniciativas relacionadas con la sustitución de cultivos no se implementen, o se implementen a través de futuros programas, o a partir de una reformulación del PNIS.

La Sustitución de cultivos en los planes de desarrollo municipal

De los tres Planes de Desarrollo Municipal que están disponibles en línea (Buenaventura, López de Micay y Timbiquí), solo Timbiquí incluye acciones específicas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito. Los demás se limitan a mencionar la articulación que el Plan tiene con el PDET y la Hoja de Ruta Única –HRU– y la mención en el diagnóstico, de la presencia de cultivos como un problema.

Timbiquí incluye en su plan de desarrollo dos metas de resultado relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito en dos programas distintos. (i) en el programa "Atención Integral a las Víctimas", que tiene como objetivo el acompañamiento de la verificación del cumplimiento de los acuerdos de sustitución y se refiere al establecimiento de una estrategia con el Gobierno, los Consejos Comunitarios y las autoridades Indígenas para la sustitución. Esta meta tiene cuatro metas de producto (Alcaldía de Timbiquí, 2020). (ii) En el programa "Desarrollo Productivo Integral" que tiene como objetivo "promover una estrategia de consolidación del sector forestal

como una alternativa de la sustitución de cultivos de uso ilícito" (Alcaldía de Timbiquí, 2020, pág. 113). Esta meta incluye tres metas de producto.

2.4.2. Acción Integral contra Minas Antipersonal

A la fecha de corte de este informe, no se han adelantado acciones de desminado humanitario en el PDET Pacífico Medio. Según la información de Descontamina Colombia (2020), los cuatro municipios se encuentran "por intervenir"[201] y "por priorizar".

En términos de las víctimas de estos artefactos, la situación es preocupante en Buenaventura. Entre 2017 y el primer semestre de 2020 se registraron cuatro víctimas, todas en Buenaventura durante el 2018 (Descontamina Colombia, 2020).

Teniendo en cuenta que Buenaventura es el municipio más afectado por estos artefactos, una de las iniciativas consignadas en el Pacto Municipal para la Transformación Regional, se refiere a la necesidad de prevenir riesgos por presencia de minas antipersonal y a desarrollar una estrategia de desminado que contemple la participación de las autoridades étnicas.

2.4.3. Oportunidades de mejoramiento

- La intervención en el PDET Pacífico Medio puede priorizar otros eslabones de la cadena del narcotráfico, en particular el tráfico y el procesamiento que tienen lugar en la región. Esto, en la medida que, por su ubicación, características geográficas y la presencia del puerto de Buenaventura, se constituye en una zona propicia para el tráfico de narcóticos.
- Una oportunidad que tiene la región para frenar los cultivos de uso ilícito, así como el incremento de otras actividades ilícitas como la minería ilegal, es la implementación de programas de sustitución (PNIS, Formalizar para Sustituir, Pago por Servicios Ambientales) que tengan en cuenta el ordenamiento territorial y las jurisdicciones especiales. Esto implica implementar procedimientos especiales de consulta que vayan más allá de lo logrado en la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–, que se integren oportunamente a la RRI y que logren intervenciones integrales.
- Pese a que los municipios que componen el PDET Pacífico Medio no fueron incluidos en el PNIS, las iniciativas que contemplan tanto los Pactos Municipales para la Transformación Regional como los planes de desarrollo municipal, pueden ser impulsados por los gobiernos locales y el Gobierno nacional, en el marco de otras estrategias de sustitución de cultivos de uso

[201] El estado pendiente de intervención se refiere a aquellos municipios "asignados a un operador de desminado humanitario que aún no han iniciado operaciones; priorizados para ser asignados a un operador de desminado humanitario; o por priorizar para ser asignados a un operador de desminado humanitario" (Descontamina Colombia, 2020).

ilícito, como la recién propuesta por el Gobierno, “Hecho a la Medida” siempre y cuando se integren a la Hoja de Ruta Única.

2.5. Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto

En esta región el conflicto armado generó grandes impactos y victimizaciones: el RUV con corte a 31 de julio de 2020, registra 195.934 víctimas en el PDET, afectando el 50,9% de la población (UARIV, 2020c). La victimización más frecuente es el desplazamiento forzado, que ha afectado a 190.770 personas, de acuerdo con la misma fuente. Tan solo en Buenaventura, dada su posición geoestratégica, se han presentado todos los hechos victimizantes contemplados en la Ley 1448 de 2011 (Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2020). Igual situación se vive en Timbiquí, Guapi y López de Micay donde “las dificultades en el acceso y conectividad vial del litoral caucano con el resto del departamento, ha configurado un escenario de disputa” entre actores armados (Alcaldía Municipal Timbiquí, 2020, pág. 29). Los jóvenes (18 y 28 años) son el segundo grupo poblacional más afectado por las dinámicas del conflicto armado (Alcaldía Municipal Timbiquí, 2020, pág. 57).

La región cuenta con 25 sujetos de reparación colectiva reconocidos en diferentes fases del proceso de atención e implementación[202] (Unidad para las Víctimas, 2020, pág. 47) y 5 planes de retorno y reubicación en diferentes fases, entre los municipios de Buenaventura, Guapi y Timbiquí (ART, Presidencia de la República, 2019, pág. 57). De estos, solo está en ejecución el plan integral de reparación colectiva del Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí (Unidad para las Víctimas, 2020; UARIV, 2020b).

Las entidades del SIVJRNR creadas por el A.F. tienen una débil presencia en el territorio (Líder social Subregión - Pacífico Medio, 2020). La CEV cuenta con una Casa de la Verdad en Buenaventura; la UBPD tiene un grupo satélite en Buenaventura y la SE-JEP tiene enlaces territoriales en Buenaventura y Popayán para cubrir la región. Ninguno de los casos de investigación abiertos por la JEP, en contextos territoriales específicos, se refiere a esta subregión. Por su parte, la UARIV cuenta con presencia en todos los municipios de esta subregión, con centros regionales en Buenaventura y López de Micay y puntos de atención en Timbiquí y Guapi.

Con relación a las acciones implementadas por la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias de la UARIV, indicadas en tema de “Reparación” del séptimo informe de esta ST, se implementaron 3 acciones de dotación de mobiliario a instituciones educativas en López de Micay, Guapi y Timbiquí (UARIV, 2020a). También se pusieron en marcha 24 acciones para la formulación de planes de retorno con las autoridades locales, siguiendo un enfoque comunitario promovido por la UARIV (UARIV, 2020b).

[202] Según información de la Ficha estratégica PDET publicada por la Red Nacional de Información se contabiliza un total de 200 sujetos de reparación colectiva en la región, de los cuales se afirma que 8 se encuentran en implementación.

En el PATR suscrito el 23 de febrero de 2019, se plantearon dos objetivos del Pilar 8: (i) "desarrollar estrategias integrales que promuevan entre los habitantes de la Subregión PDET Pacifico Medio, la convivencia pacífica, la no estigmatización y la reconciliación", y (ii) "promover escenarios de diálogo, concertación y reconocimiento mutuo que fortalezcan la participación corresponsable de la ciudadanía de la Subregión PDET Pacifico Medio, para fortalecer la garantía y el respeto por los derechos humanos" (ART, Presidencia de la República, 2019, pág. 9).

De las 13 iniciativas subregionales aprobadas para este pilar, la mayoría se enfoca en la promoción de una cultura de paz y reconciliación, y seis, guardan una conexión importante con los compromisos del Punto 5 del A.F.: (i) diseño, construcción y dotación de un Centro de Memoria Histórica de las comunidades indígenas y negras, y un Museo del Conflicto Armado en la región; (ii) el fortalecimiento de la participación de comunidades rurales en el SIVJRNR; (iii) fortalecimiento de los esquemas y sistemas de justicia propios de los pueblos en el territorio; (iv) seguimiento y verificación de la implementación de los planes de salvaguarda de sentencias de la Corte Constitucional; y (v) la creación de un observatorio de DDHH en la subregión.

En los Planes de Desarrollo de Buenaventura y Timbiquí, se incluyen algunas de estas medidas, especialmente enfocadas al fortalecimiento del gobierno propio y de los Consejos Comunitarios en Buenaventura, y medidas en acceso a vivienda, educación y fortalecimiento a los procesos de atención, acompañamiento y reparación a las víctimas del conflicto armado en Timbiquí (Alcaldía Municipal Timbiquí, 2020). Por su parte, el Plan de Desarrollo de López de Micay incluye solamente una iniciativa dirigida a "Apoyar, acompañar y facilitar un proceso de reconstrucción de la memoria histórica del conflicto social y armado del municipio de López de Micay – Cauca" (Alcaldía Municipal de López de Micay, 2020, pág. 213)[203].

2.5.1. Oportunidades de mejoramiento

- Dinamizar los procesos de identificación, caracterización, diseño e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva de los 25 sujetos de reparación colectiva reconocidos en la subregión, en tanto solo 1 se encuentra en implementación.
- Es urgente adelantar procesos pedagógicos y de socialización sobre las labores del SIVJRNR que hagan posible un mayor acercamiento de éste a las comunidades, que le permita a las entidades reconocer y comprender sus experiencias en el marco del conflicto armado, y se habiliten escenarios de mayor participación a las comunidades y víctimas.

[203] Esta ST no tuvo acceso a los planes de los municipios de Guapi.

BIBLIOGRAFÍA

CONTEXTO

Documentos

Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia en Colombia del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC. (Datos con corte al 17 de julio de 2020). Datos sujetos a revisión y actualización.

Comisión de la Verdad. (16 de Septiembre de 2019). Buenaventura, un territorio lleno de contrastes. En línea, disponible en: https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/buenaventura-los-contrastes-del-puerto-pobreza

DANE. (2020). Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: proyecciones de población. En línea, disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018

DANE. (2020). Necesidades Básicas Insatisfechas. Censo nacional de población y vivienda 2018. En línea, disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi

Defensoría del Pueblo. (Agosto de 2016). Problemática humanitaria en la región pacífica colombiana. En línea, disponible en: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informepacificoweb.pdf

Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (2020). Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData (Base de datos). En línea, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co

Dirección General Marítima. (2020). Boletín técnico estadístico 2019. DIMAR en Datos. No. 3 anual. Ministerio de Defensa Nacional. Dirección General Marítima. Bogotá. En línea, disponible en: https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/2020-04-27_MDQ_Bolet%C3%ADn_Estad%C3%ADstico_2019%20Publicaci%C3%B3n_1.pdf

Distrito de Buenaventura. (2020). Bases del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023 “Buenaventura con dignidad”. En línea, disponible en: https://www.buenaventura.gov.co/images/multimedia/20200707_plan_de_desarrollo_distrital_2020_2023_oficial.pdf

Estrada, J., Moreno, S. & Ordóñez, F. (eds.). (2013). Procesos socio-territoriales. Pacífico: itinerarios y tendencias. Observatorio de procesos y conflictos socio-territoriales del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos ILSA. En línea, disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20170808052606/pdf_994.pdf

Fedesarrollo y CERAC. (2013). Hacia un desarrollo integral de la ciudad de Buenaventura y su área de influencia. En línea, disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/198/Hacia%20un%20desarrollo%20integral%20de%20la%20ciudad%20de%20Buenaventura%20y%20su%20area%20de%20influencia%20-%20Informe%20final%202013.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Gobernación del Cauca. (2016). Plan Departamental de Desarrollo 2016- 2019. En línea, disponible en: http://www.fundaciondelmacizo.org/wp-content/uploads/2018/03/Plan-de-Desarrollo-2016-2019-Cauca-Territorio-de-Paz.pdf

Gobernación del Cauca. (2020). Plan Departamental de Desarrollo 2020-2023. En línea, disponible en: https://www.cauca.gov.co/NuestraGestion/PlaneacionGestionyControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Cauca%202020-2023%2042%20motivos%20para%20avanzar.pdf

Instituto de Estudios Interculturales. (2019). Buenaventura: el orden del caos. Dinámicas históricas y territoriales del conflicto político, social y armado 1958-2016. Cali: Pontificia Universidad Javeriana Cali. En línea, disponible en: https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/buenaventura.pdf

Municipio de Timbiquí. (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. En línea, disponible en: https://alcaldia-municipal-de-timbiqui---cauca.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldia-municipal-de-timbiqui---cauca/content/files/000086/4266_plan-de-desarrollo-municipal-20162019.pdf

López Gómez D. (2014). Historia de los conflictos interétnicos por el territorio en Chocó y Norte del Cauca. Su incidencia en la política de restitución de tierras, 2011. En línea disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5449602

Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). Sistema de Información de Drogas de Colombia. En línea, disponible en: http://www.odc.gov.co/sidco

Rassmusen, S. & Valencia, I. (2018). Gobernanza en el Pacífico sur: entre las rentas ilegales, el recrudecimiento de la violencia y la implementación escasa de los programas de desarrollo con enfoque territorial. Análisis FESCOL: Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza. En línea, disponible en: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/14615.pdf

Sánchez, L., Vargas, A. & Vásquez, T. (2011). Las diversas trayectorias de la guerra: un análisis subregional. En Vásquez, T., Vargas, A. & Restrepo, J. (eds.). (2011). Una vieja guerra en un nuevo contexto. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Superintendencia de Transporte. (2020). Boletín estadístico. Tráfico portuario en Colombia. Año 2019. Bogotá. En línea, disponible en: https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2020/Febrero/Puertos_07/BOLETIN-TRAFICO-PORTUARIO-2019.pdf

UARIV. (2020). Boletín fichas estadísticas. Pacífico Medio. Ficha estratégica PDET. Corte: 30 de junio de 2020. En línea, disponible en: http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/IndexPDET

UNODC y Ministerio de Justicia y del Derecho. (2013). Atlas de la caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Valle del Cauca. En línea, disponible en: http://www.odc.gov.co/portals/1/regionalizacion/caracterizacion/RE072015-caracterizacion-regional-problematica-asociada-drogas-ilicitas-vcauca.pdf

UNODC y Ministerio de Justicia y del Derecho. (2016). Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Cauca. En línea,

disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/2016/RE0640_cauca.pdf

UNODC. (junio de 2016). Colombia: Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota. En línea, disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/estudios/OF5022016-colombia-explotacion-oro-aluvion-evidencias.pdf

Prensa

Semana. (21 de mayo de 2019). “Desmantelan punto crítico de minería ilegal en el Cauca”. En línea, disponible en: https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/desmantelan-punto-critico-de-mineria-ilegal-en-el-cauca/44286

PUNTO 1: HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL

Documentos

Agencia de Renovación del Territorio —ART—. (2019). Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR. Subregión Pacífico Medio. Febrero 23 de 2019.

Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020). Observatorio Nacional de Tierras. Corte a 30 de junio. Recuperado de: http://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras

Alcaldía de López de Micay. (2020). Plan de desarrollo municipal 2020-2023. Abracemos la Esperanza.

Alcaldía de Timbiquí. (2020). Plan de Desarrollo “Así progresa Timbiquí 2020-2023”.

Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2020). Informe de gestión 23 meses. Agosto 7, 2018 – julio 31, 2020.

Distrito de Buenaventura. (2020). Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023. Buenaventura con dignidad.

Instituto Nacional de Salud –INS–. (2020). COVID-19 en Colombia. Corte a 31 de agosto. Recuperado de: https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx

PUNTO 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

Documentos

ART, Presidencia de la República. (13 de marzo de 2020). Comunicado de prensa. ART participó en la Instalación Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia del Departamento del Cauca.

ART, Presidencia de la República. (23 de febrero de 2019). Plan de acción para la transformación regional - PATR subregión de Pacífico Medio

Oficina del Alto Comisionada para la Paz. (2020). Plan Social del Cauca. Documento de Formulación e implementación Nov-19- abril 2020. Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/Plan-Social-del-Cauca-

Formulacion-e-Implementacion-completo.pdf

Prensa y Sitios Web

Narváez, S. (2019). Tengo un hermano muerto y no quiero enterrar a otro": entrevista con el primer alcalde por el partido Farc. En Pacifista. Disponible en: https://pacifista.tv/notas/guapi-entrevista-hermano-muerto-no-quiero-enterrar-entrevista-primer-alcalde-partido-farc/

Parada, V. (19 de junio de 2020). "El plan para proteger a líderes es totalmente militarista": plataformas de DD.HH. Disponible en: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/el-plan-para-proteger-lideres-es-totalmente-militarista-plataformas-de-ddhh-articulo-857611/

Decretos, Leyes, Proyectos de Ley, Ordenanzas departamentales y Acuerdos municipales

Alcaldía Municipal de Timbiquí. (2020). Plan de Desarrollo "Así Progresa Timbiquí 2020-2023"

Concejo de Buenaventura. (2020). (26 de enero de 2019). Acuerdo No.002 "por medio del cual se crea el Consejo Territorial de Paz, Reconciliación, y Convivencia en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura". Recuperado de: https://www.buenaventura.gov.co/images/multimedia/20190425_acuerdo_no_002__consejo_territorial_de_paz_enero_26_de_2019.pdf

Informes y otras fuentes académicas

Arboleda, Z. (2019). Capítulo 6 Buenaventura. En Transformación de Conflictos Sociales y Paz Territorial. Diagnóstico Participativo. Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP. Págs. 97-114

Ávila, J. (2020). Transformación de conflictos sociales en el servicio de policía (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

International Crisis Group. (2019). Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia. Informe sobre América Latina No. 76. Disponible en: https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/076-calming-the-restless-pacific-sp.pdf

Misión de Observación Electoral. (2019). Mapa y factores de riesgo electoral. Elección de autoridades locales.

PUNTO 3: FIN DEL CONFLICTO

Documentos

Fundación Ideas para la Paz. (Julio de 2019). "La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC. Retos y riesgos a futuro." Recuperado de: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_Reincorporacion.pdf

INDEPAZ. (Septiembre de 2019). "Informe Especial: Violaciones a los Derechos Humanos en tiempos de Paz". Recuperado de:http://www.indepaz.org.co/wp-

content/uploads/2019/09/Informe-Violaciones-a-los-Derechos-Humanos-en-tiempos-de-Paz.-Septiembre-de-2019-18-09-19.pdf

Morales Sánchez, J. (16 de julio de 2020). *Situación de DDHH y estado de la reincorporación en el Valle y Cauca* [Webinar] Diálogo Intereclesial por la PAZ (DIPAZ). https://www.facebook.com/Dipazcolombiaong/videos/885303435294311

Prensa

Agencia para la Reincorporación y Normalización. (14 de marzo de 2018). "Instalan Consejo de Reincorporación en el Cauca". Recuperado de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2018/03/Instalan-Consejo-Departamental-de-Reincorporacion-en-el-Cauca.aspx

Agencia para la Reincorporación y Normalización. (21 de mayo de 2018). "Se instala Mesa de Reincorporación en el Valle del Cauca". Recuperado de:http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2018/05/Se-instala-Mesa-de-Reincorporaci%C3%B3n-en-el-Valle-del-Cauca.aspx

Agencia para la Reincorporación y Normalización. (14 de marzo de 2019). "Comunidad y excombatientes impulsan "Finca Productiva". Recuperado de:http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Comunidad-y-excombatientes-impulsan-%E2%80%9CFinca-Productiva%E2%80%9D.aspx

Agencia para la Reincorporación y Normalización. (19 de julio de 2019). "Este es el proyecto productivo con mayor número de excombatientes vinculados". Recuperado de:http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Este-es-el-proyecto-productivo-con-mayor-numero-de-excombatientes-vinculados.aspx

Agencia para la Reincorporación y Normalización. (28 de febrero de 2020). "Alcaldes del Cauca firman pacto por la reincorporación". Recuperado de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Alcaldes-del-Cauca-firman-pacto-por-la-reincorporacion.aspx

COCOCAUCA. (Mayo de 2020). "Alarmante crisis humanitaria por recrudecimiento del conflicto armado en la Costa Pacífica del Cauca". En línea, disponible en: https://cococauca.org/2020/05/29/cococauca-alerta-alarmante-crisis-humanitaria-por-recrudecimiento-del-conflicto-armado-en-la-costa-pacifica-del-cauca/

El Espectador. (2 de septiembre de 2019). "En el Valle del Cauca, los excombatientes no renuncian a la paz". Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/en-el-valle-del-cauca-los-excombatientes-no-renuncian-la-paz-articulo-878975/

El Espectador. (16 de junio de 2020). "La realidad de las nuevas áreas de reincorporación de excombatientes de las Farc". Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-realidad-de-las-nuevas-areas-de-reincorporacion-de-excombatientes-de-las-farc/

El País. (18 de julio de 2019). “Así viven los excombatientes de las Farc en el Valle del Cauca”. Recuperado de: https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/asi-viven-los-excombatientes-de-las-farc-en-el-valle-del-cauca.html

Eventos – Reuniones

Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC. (30 de julio de 2019).

PUNTO 4: SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Documentos

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Base de Datos Iniciativas PDET. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz

Alcaldía de Buenaventura. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023: "Buenaventura con Dignidad". Recuperado de:

Alcaldía de López de Micay. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023: "Abracemos la esperanza". Recuperado de:

Alcaldía de Timbiquí. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023: "Así progresa Timbiquí". Recuperado de:

Descontamina Colombia. (2020). Base de Datos Estado de Intervención municipal de Colombia actualizado a 30 de junio de 2020. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/operaciones-dh

Descontamina Colombia. (2020). Base de Datos de Víctimas por MAP/MUSE de 1990 a fecha de corte. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos

Fundación Ideas para la Paz. (septiembre 2017). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente. Informe trimestral 02. Recuperado de: http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a0c456a3dd37.pdf

Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). Sistema de Información de Drogas de Colombia. En línea, disponible en: http://www.odc.gov.co/sidco

Prensa

Verdad Abierta. (Junio 2019). En el Pacífico Medio se ilusionan con los dineros de la paz. Recuperado de: https://verdadabierta.com/pacifico-medio-se-ilusionan-los-dineros-la-paz/

PUNTO 5: ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

Documentos

Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2020). Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023 "BUENAVENTURA CON DIGNIDAD".

Alcaldía Municipal de López de Micay. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 "Abracemos la Esperanza".

Alcaldía Municipal Timbiquí. (2020). Plan de Desarrollo Municipal Timbiquí 2020-2023: "Así progresa Timbiquí".

ART, Presidencia de la República. (23 de febrero de 2019). PLAN DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL - PATR SUBREGIÓN PACÍFICO MEDIO.

UARIV. (31 de marzo de 2020a). Informe rendición de cuentas acuerdo de paz. Enero 2019 - diciembre 2019. Obtenido de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/informe-rendicion-de-cuentas-acuerdo-de-paz-2019/56343

Unidad para las Víctimas. (2020). Radicaco No. 202016016538421. Respuesta solicitud Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCIV).

Prensa y Sitios Web

UARIV. (31 de julio de 2020c). Boletín Ficha Estadística Pacífico Medio. Obtenido de Red Nacional de Información - Ficha Estratégica PDET: http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/BoletinEstrategico?v=1&d=&m=&dt=900&t=on&c=31/07/20&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&c

Entrevistas

Líder social Subregión - Pacífico Medio. (1 de julio de 2020). Entrevista a Líder social de subregión PDET Pacífico Medio sobre la implementación territorial del A.F. (ST-Punto 5, Entrevistador)

UARIV. (14 de julio de 2020b). Entrevista a la Subdirección de la UARIV sobre avances en implementación del Punto 5 del A.F. en reparación integral a víctimas del conflicto armado (ST-Punto 5, Entrevistador)

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL PDET CATATUMBO

1. Contexto

La región de El Catatumbo está ubicada en el nordeste de Norte de Santander y se divide geográficamente en dos subregiones: el Alto Catatumbo y el Bajo Catatumbo, la primera está compuesta por los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, Ocaña, Ábrego, La Playa y El Tarra que se ubican en una zona más montañosa; y la segunda por los municipios de Tibú y Sardinata (Ortega, 2020) que se caracterizan por tener tierras planas. Esta es una región de frontera, de geografía selvática y montañosa que es atravesada en los municipios de Teorama, Convención y El Carmen, por el oleoducto Caño Limón-Coveñas, el más largo del país. Ha sido una región altamente afectada por el conflicto armado y con presencia de grupos armados y de crimen organizado por décadas, los cuales se disputan el control de las rentas derivadas del narcotráfico, el contrabando, la minería ilegal y el narcotráfico. Esta zona tiene una posición geográfica que "conecta el norte, la región del Magdalena Medio y el occidente del país con Venezuela" (CNMH, 2018, pág. 208).

El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–[204] del Catatumbo comprende 8 de los 11 municipios de la región cuya extensión es de 9.115 km2, con un total de 181.588 habitantes (52% mujeres y 48% hombres) (DANE, 2020) de ellos el 28,66% es población urbana y el restante 71,33% rural (DNP, 2020). La densidad poblacional del PDET es de 170,72 habitantes/Km2 (DNP, 2020). La proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas se mantiene en promedio en 41,40% y los municipios con un mayor nivel son: El Tarra (49,98%), El Carmen (48,75%) y Tibú (45,92%). Cerca del 1,47% de la población son indígenas y el 0,10% pertenece a la comunidad afrodescendiente. Esta zona PDET cuenta con 7 Resguardos indígenas (DNP, 2020).

El Catatumbo, por su condición de frontera, es un corredor estratégico para los grupos armados, lo que les permite el aprovisionamiento, tránsito y concentración de grupos de combatientes. En la región hay actividades de minería como de carbón y uranio (Defensoría del Pueblo, 2006), así como rutas de contrabando y cultivos de uso ilícito, procesamiento y tráfico de drogas. Buena parte de la región incluye parte del Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, único bosque húmedo tropical del nordeste de Colombia con 39.081.114 de hectáreas protegidas.

Los ocho municipios que componen esta zona PDET tienen cultivos de coca: el Observatorio de Drogas de Colombia (2020) reporta para 2019, 40.976,35 has de cultivos de coca, que representa el 98% del total de cultivos ilícitos registrados en Norte de Santander en 2019 (41.710,97) y 26% del país (154.475,65). Según cifras del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de las Naciones Unidas (2020),

[204] Los ocho municipios PDET para la subregión del Catatumbo son: Tibú, Sardinata, San Calixto, El Tarra, El Carmen, Teorama, Hacarí y Convención.

El Catatumbo fue la única región del país que registró un aumento en el número de has cultivadas de coca para 2019, al pasar de 33.629 en 2018 a 41.749.

En los municipios de esta zona PDET, el porcentaje de las actividades terciarias es mayor a las otras actividades con excepción de Sardinata y Tibú, donde las actividades primarias lideran el valor agregado de actividades económicas. En estos dos municipios se siembra principalmente palma de aceite, yuca, y plátano (DNP, 2020). Las actividades de servicios sociales, comunales y personales son la principal fuente de ingresos de esta zona seguida de las actividades de suministro de electricidad, gas y agua (DNP, 2017).

La llegada de colonos en diferentes oleadas y la consecuente expansión de la frontera agrícola, tanto para uso lícito como ilícito, ha tenido como consecuencia choques de intereses entre colonos, la comunidad indígena Barí[205] y los actores armados[206], sobre el territorio, la distribución, uso y tenencia de las tierras, ya que la mayoría de los pobladores de la región dependen de las actividades agrícolas para generar ingresos (Conpes 3739 de 2013).

En la región hay procesos de extracción de recursos naturales que se han dado sin el lleno de los requisitos de la consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas, en especial con los indígenas Motilón Barí; en contraposición con campesinos y organizaciones sociales y comunitarias que “en ocasiones, contrariando los planes y esquemas de ordenamiento territorial adoptados por los Concejos Municipales, desde el nivel central, se impulsa la locomotora minero- energética” (PNUD, 2014). Según el Censo Minero departamental del Ministerio de Minas y Energía, de las 858 Unidades de Producción Mineras que se ubican en el departamento de Norte de Santander, 394 (45,9%) no contaban con título minero (Ministerio de Minas y Energía, 2012).

La violencia ha afectado a las comunidades bajo el marco de procesos de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito en el municipio de Sardinata y en zona rural de Cúcuta (El Tiempo, 2020), y de concesiones de minas de carbón desde la desmovilización de los paramilitares en los municipios de Sardinata (61 títulos mineros), Tibú (43 títulos mineros) y Ábrego (12 títulos mineros) (Gobierno Nacional, 2020), a lo cual se suma la apropiación de tierras y el desarrollo del monocultivo de palma, lo cual ha generado diferentes impactos ambientales en contraposición del concepto de territorio que manejan las comunidades. Para el Catatumbo, la

[205]La integración de estas dos poblaciones ha generado grandes conflictos desde épocas coloniales, puesto que la inserción en el territorio del campesinado ha venido acompañada de campañas de pacificación, militares y misionales. Además, cada uno de estos momentos ha girado en torno a un factor o recurso central, a saber: petróleo, violencia bipartidista y bonanza cocalera (Aponte 2012). En la actualidad, la comunidad indígena ejerce jurisdicción sobre los resguardos Motilón-Barí y Catalaura, que albergan a 4.430 indígenas en 25 diferentes comunidades (DNP, 2020).

[206] Esta conflictividad se ha profundizado dada la presión por parte de actores armados para la expansión de cultivos de uso ilícito a nuevas zonas, buscando escapar de la acción estatal, pero los cultivos y los corredores estratégicos se han reubicado en medio de los resguardos indígenas que han causado victimización hacia estas comunidades.

expedición de títulos mineros es un nuevo componente para los conflictos socio-ambientales, que sumado a la presencia de grupos armados afectan a las comunidades locales, tales como la contaminación de las fuentes hídricas y el desplazamiento de colonos o el continuo confinamiento de la población Motilón-Barí (Aponte, Arboleda & Barrera, 2016, pág. 16).

Debido a su geografía, aislamiento, múltiples corredores de tráfico ilegal y la siembra de coca, El Catatumbo es una zona estratégica para los diferentes actores armados. Según la Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia de CERAC (2020), allí han confluido distintos grupos armados desde 1984, con predominancia del ELN, con los frentes Carlos Armando Cácua Guerrero y el Efraín Pabón Pabón. Durante las décadas de los 80 y 90 la intensidad del conflicto se mantuvo baja, mediada por las acciones ofensivas y los combates entre EPL, ELN, FARC y otros grupos sin identificar. Con la incursión de los paramilitares a finales de los 90 y comienzos de los 2000, la intensidad del conflicto aumentó, alcanzando su pico en 2007 -cuando los paramilitares ya se habían desmovilizado-, por el aumento de acciones ofensivas del ELN, FARC, EPL y la fuerza pública, y combates entre estos grupos.

Los grupos armados ilegales lograron establecerse en los diversos territorios en El Catatumbo por medio del despliegue de agendas bienestaristas con las comunidades, sobre todo, en términos de seguridad y justicia, aunque también por medio del apoyo a las agendas de las organizaciones sociales. Lo anterior ha significado la estigmatización de los tres principales movimientos sociales campesinos del Catatumbo: el Comité de Integración Social del Catatumbo –Cisca–, la Asociación Campesina del Catatumbo –Ascamcat– y el Movimiento por la Constituyente Popular –MCP–, por no tener en cuenta las dinámicas territoriales. La estigmatización sobre los líderes por parte de autoridades gubernamentales, y el intento de las guerrillas de apropiarse de las reivindicaciones sociales, incrementan las conflictividades sociales y cierran espacios de construcción de alternativas sociales y económicas para el Catatumbo (García Porras M., pág. 8, 2020).

A pesar de la presencia de grupos armados en la zona, el ejercicio desproporcionado de la violencia durante la primera década no fue relevante hasta el comienzo de las disputas territoriales entre los actores armados, en el marco de la llegada de los paramilitares hacia los años 90, con la presencia del Bloque Catatumbo y el Bloque Norte de las AUC que irrumpieron en el municipio de Tibú y desde allí comenzaron a extenderse (CNMH, 2016). El arribo de los grupos de paramilitares transformó el conflicto, propiciando un repliegue de los grupos armados hacia zonas estratégicas tradicionales en los siete departamentos de la Orinoquía y la Amazonía, acompañado de varios choques entre grupos armados e infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario –DIH– “relacionadas con acciones bélicas y uso de algunas armas no convencionales” contra otros grupos armados y la población civil.

Con la desmovilización de los paramilitares (2005-2006), los grupos guerrilleros y de crimen organizado retomaron los territorios perdidos. Las FARC-EP, a pesar de haber ganado territorio a través de la promoción de cultivos de coca, fue la organización

más diezmada; el ELN siguió siendo el actor hegemónico y el EPL inició un proceso de crecimiento a través del control de la comercialización de coca.

Además, la aparición de Grupos Armados Post Desmovilización del Bloque Catatumbo de las AUC, como los Rastrojos, las Águilas Negras, el Clan del Golfo, Los Pelusos y los Urabeños, y la presencia violenta del frente 33 de las FARC, que no se acogieron al Acuerdo de Paz, añadió una mayor complejidad a las dinámicas locales. El Catatumbo cuenta también con varios grupos y bandas ligadas al narcotráfico, la influencia de cárteles mexicanos y una mayor presencia de la Fuerza Pública, quedando en medio las comunidades y los firmantes del acuerdo.

En total, según datos de la UARIV (30 de junio 2020) en el marco del conflicto, en esta zona PDET se han registrado 288.813 hechos victimizantes que han dejado 90.986 víctimas del conflicto armado (50.1% de la población), de las cuales, 77.766 están sujetas de atención y reparación.

Si bien la violencia persiste en el territorio, las organizaciones sociales se han fortalecido tras la firma del Acuerdo de Paz, como sucedió con las Juntas de Acción Comunal –JAC– así como la presencia e influencia en el territorio de organizaciones como Ascamcat, Cisca, MCP y el Movimiento Social y Político Marcha Patriótica (FIP, 2015), que articulan y generan, junto con representantes del pueblo indígena Barí, espacios de diálogo entre la población local, y si es el caso, con la institucionalidad. A nivel nacional, y contando con los delegados de veredas, corregimientos y municipios de 14 departamentos, fue creada en 2017 la Coordinadora de Cultivos de Coca Marihuana y Amapola –COCCAM– (El Tiempo, 2017), cuyo capítulo del Catatumbo ha sido la base para la exigencia en el cumplimiento y coordinación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS– en el territorio.

La salida de las FARC-EP del territorio significó la reorganización de los grupos guerrilleros, GPDP y del crimen organizado con presencia en la región. Entre 2017 y 2019, CERAC registró en El Catatumbo acciones ofensivas del ELN en los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, Teorama, Tibú y San Calixto; del EPL en el municipio de Tibú; del Clan del Golfo en el municipio de Convención; de los Pelusos en los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, Teorama, Tibú, Sardinata y San Calixto; y de GPDP sin identificar en los municipios de Tibú y El Carmen; y de grupos Pos FARC en los municipios de Convención, El Tarra, Tibú, San Calixto y Sardinata.

El Acuerdo de Paz con las FARC no significó la reducción de la intensidad de los combates ni de las acciones ofensivas, que se han mantenido en un nivel medio en la región, y que si bien no alcanzan los niveles registrados antes de la firma del Acuerdo, mantiene a esta zona PDET con un riesgo de seguridad activo.

2. Análisis por punto del A.F.

2.1. Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

Visión subregional e iniciativas de la comunidad

Catatumbo fue una de las primeras subregiones en las que se suscribió el PATR, el 28 de septiembre de 2018, con 1.115 iniciativas distribuidas en los 8 pilares, y en él se adoptó como visión, para el año 2028, ser "un territorio biodiverso, agroecológico, ecoturístico e innovador, a partir de la formalización de la propiedad de la tierra, cadenas productivas competitivas, esquemas asociativos autónomos, soberanía alimentaria y una educación pertinente, inclusiva y de calidad para todos". En términos generales, los objetivos de este PATR son coincidentes con los de la RRI en su integralidad, entre los que se resaltan la distribución equitativa de la tierra, el ordenamiento participativo del territorio, la garantía de derechos sociales, con un marcado énfasis en su aceptabilidad cultural, el mejoramiento de la infraestructura y la conectividad, la promoción de la economía rural y las garantías de reparación (ART, 2018b). Este fue un gran logro en una región marcada por conflictos históricos, en la que la primera tarea fue generar confianza entre pobladores e instituciones estatales acostumbrados a "promesas incumplidas" (El Espectador, 2019).

Esta visión se expresa en los objetivos de cada uno de los pilares del PATR, así como en las iniciativas aprobadas a nivel subregional y a nivel municipal en cada uno de ellos, como se aprecia en el Cuadro 1 del anexo 3.

La del Catatumbo es, tal vez, una de las subregiones PDET que ha recibido mayor atención por parte del Gobierno Nacional; a finales de 2018, fue definida como una de las ZEII y se anunció la creación de la Estrategia "Catatumbo Sostenible", parte de la política de Paz con Legalidad de la administración del presidente Iván Duque. Cuenta con un Gerente de Estabilización para articular y gestionar diferentes sectores y entidades responsables y de generar alianzas con el sector privado y la cooperación internacional. La Estrategia cuenta con un seguimiento continuo, a través de talleres (11 en 2019 y 3 hasta el 12 de mayo de 2020). Así mismo, este territorio fue seleccionado para construir la primera HRU de los PDET, herramienta definida en el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019. Todos los municipios de la subregión adoptaron formalmente el PDET mediante acuerdos municipales, y la Asamblea del Departamento de Norte de Santander, mediante ordenanza.

La Hoja de Ruta Única –HRU–

El Gobierno Nacional contrató una firma de expertos para construir la HRU que define la visión para la región a 15 años, mediante la proyección de escenarios en 5 dimensiones: (i) Justicia, legalidad e institucionalidad; (ii) Económica; (iii) Social; (iv) Ambiental y (v) Conectividad de actores y territorios. En el Catatumbo se inició el proceso de construcción de las HRU, que partió de un ejercicio de recolección de información territorial proveniente de la Asociación de Municipios, la Gobernación, las Alcaldías, las universidades y el sector privado de la región, para la identificación de potencialidades territoriales. El segundo paso, fue el desarrollo de un modelo multicriterio, que evaluó las iniciativas de acuerdo con su "relevancia estratégica en función de los objetivos de avanzar en las dimensiones de paz con legalidad" y las ordenó en 3 grupos: detonantes (importancia estratégica alta); dinamizadoras (alto

impacto en desarrollo municipal) y locales (demandas de menor alcance en veredas o comunidades específicas). El tercer paso, la definición de "trayectorias de implementación" presenta procesos, responsables y fuentes para el proceso de transformación de iniciativas en proyectos. Informa la CPEC que el proceso fue "validado con autoridades territoriales y diferentes actores del territorio, lo cual "legitimó la Hoja de Ruta", y se cita como participantes delegados del grupo motor, comunidades étnicas, organizaciones sociales y academia" (CPEC, 2020a).

Así mismo, hay opiniones diversas sobre la continuidad del proceso participativo iniciado con los PATR en la construcción de la HRU. Las comunidades presentan sus reservas, pues pese a la participación de los grupos motor, algunas organizaciones sociales manifiestan que la participación es limitada: no todas las organizaciones y representantes han sido llamados a las reuniones de construcción de la HRU y en la crisis sanitaria, este problema se ha profundizado dadas las dificultades de conexión en la mayoría de las zonas. Por otro lado, gran parte de las decisiones corren por cuenta de las entidades del nivel nacional y no se ha aplicado una estrategia integral de fortalecimiento de los entes territoriales, más allá de la asistencia para la estructuración de proyectos. Estos hechos pueden minar la confianza alcanzada en el proceso de planificación.

2.1.1. Avances en la implementación

El PATR de Catatumbo tiene 1.115 iniciativas resultado de la planeación participativa concluida en 2018. De estas, 1.059 son municipales y 56 de alcance subregional. Por pilares, la mayor cantidad se concentra en Educación Rural (234) y Reactivación económica y producción agropecuaria (202). Le siguen salud y vivienda, reflejando las expectativas en la superación del atraso en el acceso a los derechos sociales. En el Cuadro 2 del Anexo 3 se presenta, para cada municipio y para los sujetos étnicos Catura Barí y Motilón Barí, el número de iniciativas en cada pilar. El municipio con mayor número de iniciativas es Tibú, seguido por Sardinata y Teorama.

El Consejo de Seguridad Nacional (2020) aprobó el 30 de julio de 2020 los PEII de las cinco Zonas Futuro, ubicadas en el Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca y Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1941 de 2018 y el Decreto 2278 de 2019. En total, las Zonas Futuro agrupan 50 municipios. El Gobierno designa como gerente de los planes al Departamento de Prosperidad Social –DPS–.

El PEII Catatumbo plantea como objetivos sectoriales:

- Desarticular la red de valor del narcotráfico.
- Desarticular estructuras criminales GAO-GDO/Desmovilizar ELN.
- Prevenir reclutamiento de NNA.
- Proteger el agua, la biodiversidad y el medio ambiente (PNN Motilón Barí).
- Proteger la infraestructura crítica – Oleoducto.

El PEII está estructurado en tres fases, para cada una de las cuales se definen las veredas que se van a intervenir en cada municipio y, cuando es el caso, la intervención en el casco urbano. En total, en Catatumbo se intervendrán en la primera fase 114 veredas y dos cascos urbanos (Sardinata y Tibú).

Se establecen también las principales acciones en materia de prestación de servicios sociales y protección de la población y fortalecimiento del estado de derecho. Las acciones de servicios sociales previstas para la primera fase, consisten en un programa de formalización predial que se inicia en el municipio de Tibú con financiación de la Fundación Buffet; la intervención de la vía regional Tibú-La Gabarra y cuatro tramos de vías terciarias en Sardinata; la instalación de ocho torres de comunicaciones de telefonía móvil; conexión a energía eléctrica a 869 hogares y la participación en programas de seguridad alimentaria del DPS de 2.342 hogares.

Para la segunda fase, se espera iniciar el barrido predial en Sardinata, con USAID, el mejoramiento de vías regionales (Sardinata-Las Mercedes) y terciarias, en parte financiadas con fondos de la Fundación Buffet, el mejoramiento de 14 centros educativos y la construcción (27) y mejoramiento (399) de viviendas.

En la tercera fase, se continúan los ejercicios de formalización de predios en Sardinata y Tibú, y la intervención de la vía Tibú-La Gabarra. Se inicia la intervención de la vía regional Tibú-El Tarra. Se mejoran 23 centros educativos adicionales y se espera iniciar un conjunto de proyectos productivos en el área de Tibú-La Gabarra, que aún están en estructuración.

De estas acciones algunas son iniciativas subregionales del PATR: barrido predial, y aquellas relacionadas con mejoramiento de la conectividad, la ampliación de la cobertura eléctrica y el mejoramiento de vías terrestres. Las acciones en mejoramiento de la infraestructura educativa y de vivienda no están en las prioridades de la subregión, pero sí responden a necesidades plasmadas en los Pactos Municipales para la Transformación Regional –PMTR–.

El Plan fue publicado en la fecha de cierre de este informe y será analizado detalladamente en el próximo, conjuntamente con la HRU, que también fue publicada por la ART en la fecha de cierre. Lo mismo se puede afirmar sobre las intervenciones complementarias que por ahora aparecen como enunciados generales, pero se destaca que algunas de ellas se ocupan de algunos aspectos de mujer y género y de reparación a víctimas (principalmente restitución de tierras y reparaciones colectivas, entre ellas dos de carácter étnico), previstas para la tercera fase.

Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

En este pilar tiene especial importancia la ampliación y saneamiento de los resguardos motilón Barí y Catalaura en la Gabarra, Tibú, así como las medidas relacionadas con la definición de la frontera agrícola, la defensa del recurso hídrico y el manejo de las zonas de reserva ambiental. La necesidad de un catastro actualizado y de planes de ordenamiento de la propiedad, así como la formalización y el acceso a la tierra, por mecanismos de créditos, subsidios o adjudicación de tierras a campesinos y campesinas, son iniciativas presentes en todos los territorios. Estas se complementan con el reclamo de mayor presencia en el territorio a la ANT, la continuación y culminación de procesos de restitución de tierras y la formalización y fortalecimiento de la Zona de Reserva Forestal –ZRF–.

Los resultados de implementación muestran un avance lento. El Observatorio de Tierras Rurales de la ANT (2020) reporta a 30 de junio de 2020 que, de las tierras ingresadas al Fondo de Tierras, 96 Ha están en este PDET, todas en el municipio de Tibú; esto equivale al 0,01% del total de tierras del Fondo. La adjudicación de baldíos entre 2016 y 2020, según la misma fuente, benefició a 317 familias, con una adjudicación de 3.506,5 Ha. Del total de familias, 80 tenían a una mujer como principal beneficiaria (25,2%) y a ellas se adjudicó el 18,2% de las tierras. Tibú concentra el 59,7% de las adjudicaciones y Sardinata un 30%. No se reportan acciones de constitución o ampliación de resguardos indígenas.

Hasta ahora, no se ha realizado ni está prevista para este año la actualización del catastro, y ninguno de los municipios ni el departamento de Norte de Santander, ha sido habilitado como gestor catastral.

En subsidios integrales de tierra la cobertura es baja. Desde 2016 y con corte al 31 de julio pasado, en la subregión, según información del Observatorio de Tierras Rurales (ANT, 2020), se regularizaron a través de subsidios 10 predios, que han beneficiado a 14 familias, regularizando 79 Ha. De ellos, tres han sido otorgados a mujeres como principal beneficiaria, con el 43% del área total.

Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras

En este segundo pilar, el énfasis está en la construcción, mejoramiento y reparación de la red vial terciaria, en todos los municipios. La necesidad de tener una cobertura de electricidad mayor en algunas veredas, y el clamor por mejoras en la conectividad de uso colectivo (kioscos, escuelas) y particular, es común en toda la subregión. Se suman las solicitudes de instalación de gas natural y obras de riego y adecuación de tierras.

En este pilar, el trabajo alrededor de la estructuración y aprobación de proyectos ha sido relevante: a julio del 2020 se habían ejecutado 87 obras PDET y cuatro se encontraban en ejecución (CPEC, 2020b, pág. 206); en 71 de ellas aparece en el visor de obras PDET de la ART (2020d) como entregadas entre agosto de 2018 y 31 de mayo pasado, por valor de $9.104.599.765 y 33 de ellas, por valor de

$3.950.662.276, corresponden a pequeña infraestructura vial. La ejecución de las obras se ha dado por parte de las Juntas de Acción Comunal –JAC– (diez casos), de asociaciones de JAC-Asojuntas (11 casos) y por un consorcio privado (12 casos).

Por otra parte, en la base de proyectos de obras por impuestos (ART, 2020b) aparecen aprobados a 10 de julio: tres proyectos en 2019, para la construcción de un puente con obras de acceso y obras complementarias en tres tramos para el mejoramiento de la vía Astilleros Tibú, y aparece como contribuyente la empresa CENIT, por un total de $32.800 millones. En 2020, un proyecto para la pavimentación de la vía principal de un barrio en el municipio de El Tarra, por $1,737 millones, contribuyente la empresa Medical Duarte. Ninguna de estas obras beneficia directamente a los pueblos étnicos.

En cuanto a obras aprobadas con recursos del Sistema General de Regalías –OCAD PAZ–, en el listado de proyectos aprobados en 2018 y 2019 (ART, 2020c) aparece una sola obra en municipios del PDET Catatumbo. Se trata del mejoramiento de la vía que comunica la vereda M-14 con Tibú, por $2.083 millones. Sin embargo, la Consejería para la Estabilización (CPEC, 2020b, pág. 208-209) informa que desde 2019 se han aprobado 20 proyectos con recursos de regalías: dos en dotaciones educativas (en ejecución), 11 en acueducto y alcantarillado y siete para el mejoramiento de vías terciarias y secundarias, más la inclusión de municipios de esta zona en un proyecto nacional para mejoramiento de vías terciarias. El 2 de julio pasado, se anunció que en el OCAD PAZ se aprobó un proyecto para optimización del acueducto del corregimiento de La Gabarra, municipio de Tibú, iniciativa contemplada en el PDET (ART, 2020a).

En materia de electrificación rural no se reporta ninguna obra realizada, pero el 9 de julio, la Consejería para la Estabilización anunció que en el marco de la Estrategia Catatumbo Sostenible, se desarrollarán 17 proyectos de electrificación rural en 10 municipios de la región, entre los cuales se encuentran 7 del PDET, quedando por fuera San Calixto.

Pilar 3. Salud rural

En salud rural se aprobaron 121 iniciativas, de ellas 5 son del ámbito subregional. La reorganización, el fortalecimiento y la modernización de la red de mediana y baja complejidad es una de las principales demandas. La construcción de centros de salud, el aumento en el nivel de atención de algunos de los hospitales existentes, la dotación de equipos y ambulancias, hacen parte de dicha reorganización. Se propone igualmente fortalecer estrategias de atención primaria, en especial en las zonas más apartadas y se hace énfasis en la necesidad de contar con centros de atención para personas con discapacidad. La salud mental ocupa un lugar de interés y se propone el fortalecimiento del PAPSIVI y la activación de rutas de atención psicosocial para el posconflicto. En materia étnica, la principal apuesta es el desarrollo del Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural –SISPI–. No hay reportes de obras dirigidas al mejoramiento de la infraestructura de salud en ninguno de los municipios.

La actual coyuntura sanitaria reitera la importancia de fortalecer el sistema de salud público. Hasta ahora la subregión no ha sido especialmente golpeada por el coronavirus, aunque la afectación es creciente. Según el instituto Nacional de Salud, a julio 14 de 2020 (INS, 2020) solo tres de los ocho municipios se habían visto afectados: Convención con cuatro casos, tres de ellos recuperados; Sardinata con cuatro casos, uno de ellos recuperado y Tibú con 24 casos, siete de ellos recuperados. Ninguna muerte había ocurrido hasta esa fecha en la subregión. Al cierre de edición de este informe, el panorama se ha modificado. El reporte del INS a 1 de septiembre de 2020 muestra que los ocho municipios están afectados: Convención con nueve casos; El Carmen con ocho casos y una persona fallecida; El Tarra con 32 casos y un fallecido; Hacarí con siete casos; San Calixto con seis; Teorama con 11 y un fallecido, al tiempo que en Sardinata con 130 casos y un fallecido y Tibú con 173 casos y siete víctimas mortales, son los dos municipios más afectados en la subregión PDET.

Pilar 4. Educación rural

En el PATR hay dos énfasis: (i) La ampliación y fortalecimiento de la oferta de educación superior y del plan departamental de Ciencia, tecnología e Innovación y (ii) La atención de la primera infancia. La apuesta étnica, como en el caso de la salud, se da por la consolidación del Sistema Educativo Indígena Propio –SEIP–. El mejoramiento, adecuación y ampliación de la infraestructura, iniciativa presente en todos los municipios, así como la construcción y mejoramiento de escenarios deportivos a nivel veredal, muestra algunos avances. En efecto, de las obras PDET realizadas en la subregión, 28 responden a este tipo de iniciativas y se han realizado principalmente en los municipios de El Tarra (11), Teorama (8) y Tibú (9), por $3.908 millones. En obras por impuestos, con Ecopetrol como contribuyente, en 2020, se aprobó un proyecto por $15.300 millones que beneficia siete de los municipios del PDET (no incluye San Calixto), para la dotación de sedes educativas.

Pilar 5. Vivienda rural y agua potable

Entre las iniciativas aprobadas en este pilar se encuentran las tendientes al mejoramiento del acceso al agua, al saneamiento básico y al manejo de residuos. Se propone la construcción y mejora de acueductos comunales, veredales y municipales y la protección de las fuentes hídricas que los alimentan. En vivienda, la construcción de nuevas unidades y el mejoramiento de las existentes es lo central. Pocas iniciativas se han implementado en este pilar. Una obra PDET, que beneficia a la comunidad chirrindacayra en el municipio de El Carmen, por $278 millones. Sin embargo, con recursos de SGR el OCAD paz aprobó una inversión importante por $54.235 millones para la optimización de los sistemas de acueducto y alcantarillado de los municipios de El Tarra, San Calixto, Hacarí, Sardinata, Teorama, Tibú, El Carmen y Convención (CPEC, 2020b, pág. 209).

Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria.

Este es uno de los pilares, junto con el de Educación rural, con mayor importancia en número de iniciativas. El apoyo a la producción agropecuaria en una zona eminentemente rural, la promoción de la agricultura campesina y familiar son, sin duda, parte de la visión de futuro de la región. Buena parte de la apuesta se juega en este pilar, acompañado por supuesto, con las medidas de acceso y formalización de tierras y de las obras de infraestructura que posibiliten el acceso de la producción a los mercados. En este campo, el avance, hasta ahora, ha sido mínimo. En proyectos productivos se informa del desarrollo de uno para el "Fortalecimiento, empresarización y comercialización del sector cacaotero en los municipios PDET de Catatumbo", que se desarrolla en todos los municipios, salvo San Calixto, con una inversión de $227,7 millones. Seguramente el desarrollo de este pilar, que requiere de una alta dosis de coordinación, será central en el proceso de reactivación económica pospandemia.

Pilar 7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación

Su relación con el pilar anterior es muy clara en lo que tiene que ver con alternativas que fomentan la producción familiar, las huertas caseras y pequeños proyectos productivos para garantizar, en parte, el acceso a los alimentos. Otro aspecto de acceso se relaciona con la implementación de programas de alimentación para grupos especialmente vulnerables. Todo ello requiere de claros avances en la política pública de garantía del derecho. No se encontraron registros que permitan verificar avances en este pilar, cuya importancia estratégica se refuerza en la actual coyuntura, más allá de algunas referencias a la oferta institucional de programas existentes dependientes del DPS.

Pilar 8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz

En la subregión de Catatumbo, este pilar reafirma su compromiso con la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento de los procesos de reparación a las víctimas del conflicto armado, la generación de condiciones y garantías de no repetición de violencia y la no estigmatización de comunidades campesinas y étnicas que habitan en la región (ART & Presidencia de la República, 2018). En particular, se destacan iniciativas en las cuales convergen esfuerzos relacionados con los puntos 1, 2, 3 y 5 del A.F., enfocadas en la promoción una cultura de paz a partir de ejercicios pedagógicos, participativos y de comunicación comunitaria; protección de las comunidades en los territorios; y el fortalecimiento de la participación en las labores del SIVJRNR y la reparación a las víctimas del conflicto armado (ART & Presidencia de la República, 2018, p. 15-16).

Cabe agregar que los compromisos correspondientes a la reparación de las víctimas del conflicto armado, no se cubren exclusivamente a través de las medidas

contempladas para este pilar, por el contrario, el A.F. planteó la articulación de las diversas medidas de desarrollo contempladas en PIRC, en diferentes pilares de los PDET, de manera que se contribuya a través de sinergias interinstitucionales al desarrollo territorial.

La articulación de los PDET con los Planes de Desarrollo Municipal

Se analizaron cinco de los ocho Planes de Desarrollo Municipal, disponibles en internet a julio 15 de 2020: Convención, Hacarí, Sardinata, San Calixto y Tibú. No se encontraron los planes de El Carmen, El Tarra y Teorama. En general, en todos los planes se hacen referencias específicas a los PDET y se señala que como parte del proceso de construcción del Plan Municipal de Desarrollo –PMD-, el Grupo Motor de cada municipio entregó a la alcaldía un conjunto de 25 iniciativas municipales priorizadas por la HRU, para que fueran articuladas con los planes municipales. En general, en los diagnósticos se incluye información sobre el proceso participativo, las iniciativas aprobadas y las obras realizadas hasta el momento. Aparte de esto, cada municipio incluye en forma particular el PDET en su propio plan. Así, Convención y San Calixto, adoptan como visión de desarrollo la contenida en el respectivo PDET, lo cual contribuye a una articulación estratégica, y Convención (2020) reconoce la importancia del A.F. para "orientar la planeación del desarrollo territorial hacia la construcción de paz" (Alcaldía de Convención, 2020).

En otros casos como en Sardinata (2020), se incluyen como metas del sector Justicia y Derecho el propio cumplimiento del A.F.: "Cumplir y fortalecer la implementación del A.F. de paz en la zona rural y urbana del Municipio de Sardinata Norte de Santander"; otra relacionada con los cultivos de uso ilícito: "la gestión para constituir los mecanismos de control y veeduría ciudadana para el seguimiento al programa de sustitución de uso de cultivos ilícitos en la zona rural" y una más para el desarrollo de "Actividades de promulgación y fomento de la aplicación de los derechos humanos".

La forma de inclusión de las iniciativas en los planes municipales consiste en agregarlas a lo largo del plan, en cada uno de los sectores, sin que sea claro su vínculo con los programas del PMD, ni con el Plan Plurianual de Inversiones. El caso de Tibú (2020) muestra diferencias en la concepción del PDET, ya que se plantea, en varios casos, la necesidad de gestionar ante la Gobernación y "ante el PDET", la realización de determinadas iniciativas. Esto estaría ilustrando una concepción equivocada del PDET como una institucionalidad ajena al municipio, ante la cual se puede hacer gestión.

Esta es la primera vez que el A.F. en general y los PDET en particular, deben ser incluidos en los Planes de Desarrollo Municipal. De la lectura de los cinco Planes mencionados queda claro qué poca relación se hace al A.F. en su conjunto. La relación se da a través de los PDET, específicamente, gracias a las 25 iniciativas priorizadas por la HRU.

2.1.2. Oportunidades de Mejoramiento

- En la continuación del proceso de la HRU es importante que las entidades gubernamentales responsables fortalezcan una estrategia de comunicación e información a las comunidades sobre los avances en la gestión y realización de iniciativas de los PATR y sobre las dificultades en la implementación de otras iniciativas. Buscar la permanencia de los grupos motor y de las organizaciones y comunidades que han participado desde el inicio del proceso, así como de las veedurías que se establezcan, es necesario para garantizar el derecho a la participación, y también para mejorar el compromiso comunitario con la transformación del territorio.
- Ante los pocos avances en materia de acceso y formalización de la tierra, medidas necesarias para garantizar el desarrollo rural, se debe buscar el pronto desarrollo de las iniciativas del PATR que tienen este propósito.
- Al ser esta subregión la primera en contar con la HUR, debería ser también la primera en la que se desarrollen escenarios de rendición de cuentas para la identificación de retos y oportunidades de mejoramiento.

2.2. Punto 2: Apertura democrática para la construcción de la paz: participación política

En relación con los temas establecidos en el punto 2 del A.F., la principal preocupación en esta zona PDET es el deterioro de la seguridad y su impacto en las garantías de seguridad para el ejercicio de la política. El aumento en las agresiones contra líderes sociales en esta región impacta los procesos organizativos y causa una ruptura social. Desde la firma del acuerdo (noviembre de 2016) han sido asesinados 41 líderes y lideresas. Solamente entre enero de 2019 y junio de 2020 han sido asesinados 11 líderes (Indepaz, 2020; Somos Defensores, 2020a; 2020b). A diferencia de otros departamentos, las agresiones contra líderes de sustitución de cultivos no han sido altas. Sin embargo, esta cifra podría incrementarse, entre otros factores, por el aumento en el número de cultivos de uso ilícito y la dinámica de los actores armados en la región (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

A pesar de que la presencia estatal ha aumentado existe una falta de coordinación entre las políticas de seguridad, paz y desarrollo. La difícil situación de orden público contribuye a esa falta de articulación entre las distintas agendas. En los últimos años se ha dado un aumento constante del número de tropas de la Fuerza Pública[207], pero continúan haciendo intervenciones reactivas frente a las distintas incursiones de los grupos armados y tareas de lucha contra el narcotráfico, como la erradicación de cultivos ilícitos y la protección de infraestructura petrolera, sin estrategias concretas e integrales para disminuir los índices de violencia como los homicidios,

[207] La Fuerza Pública hace presencia en la región por un lado con las Fuerzas Militares mediante la Fuerza de Tarea Vulcano, la Fuerza de Despliegue Rápido No. 3 y la Brigada 30 del Ejército Nacional (Vanguardia, 2018; El Tiempo, 2018; FIP, 2020). Por su parte, la Policía Nacional hace presencia mediante la operación Esparta (Policía Nacional, 2018).

desplazamientos y secuestros. Es más, el aumento del número de operaciones de erradicación, como militares en contra de grupos armados, no ha significado mayores garantías para los líderes sociales, por el contrario, ha conducido a denuncias sobre violaciones de los DD. HH., entre las que se destacan detenciones ilegales, estigmatización y hostigamientos a pobladores de la zona entre campesinos y excombatientes, especialmente aquellos vinculados a cultivos de uso ilícito (Sánchez, 2019).

2.2.1. Avances en la implementación

En el marco del cumplimiento de las iniciativas PATR, se conformaron las veedurías ciudadanas para la vigilancia en la gestión pública en todos los municipios PDET (Consejería para la Estabilización y Consolidación, 2020, pág. 160). Se destaca el encuentro de los veedores municipales el 28 de febrero pasado, donde se dio la socialización de los avances y retos en cada uno de los territorios, enfocándose en la veeduría realizada frente a la ejecución de los distintos proyectos y sobre el éxito de las diferentes experiencias de participación y control social, llevadas en cada uno de los municipios PDET (ART, 2020).

El 25 de febrero de 2020 la gobernación de Norte de Santander impulsó mediante una resolución, la inscripción y postulación para la elección del Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia. En el contexto de la emergencia sanitaria, es importante la instalación de este Consejo de manera virtual el 14 de Julio pasado, que busca la integración de una política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito (La Opinión, 14 de julio de 2020).

El Sistema de Alertas de la Defensoría del Pueblo ha elaborado, en el periodo de estudio de este informe, cuatro alertas (037-19, 014-19, 024-19 y 011-20) que resaltan el riesgo de la población respecto a los enfrentamientos entre distintos grupos armados y de estos con la Fuerza Pública, aumentando las probabilidades de vulneraciones a personas y bienes protegidos por el DIH (Defensoría del Pueblo, 2020). No obstante, las autoridades no siempre prestan una respuesta coordinada, en algunas ocasiones se limitan a reenviar la comunicación a distintas agencias gubernamentales mas no ha mitigar las condiciones de vulnerabilidad o riesgo de la población (Humans Rights Watch, 2019, pág. 54)

Con el PEII para la Zona Futuro del Catatumbo –ZFC[208]–, anunciado por el Consejo de Seguridad Nacional en Julio de 2020, el Gobierno Nacional plantea algunas medidas tendientes al fortalecimiento de las garantías de seguridad para líderes y lideresas sociales. El PEII del Catatumbo estableció como prioridad, en su línea de intervención hasta el año 2022, la Implementación oportuna del PAO, por medio de la

[208] Esta zona comprende los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú, y 261 veredas. En esta zona también se localiza el Parque Nacional Natural Barí, el Área Natural Única de los Estoraques, la Zona de Reserva Forestal Los Motilones y los resguardos Barí-Catalaura y Motilón-Barí. Allí hay una población de 168.630 habitantes, un 13% del total del departamento (La Opinión, 8 de diciembre de 2019).

articulación del PAO territorial y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM– territorial; la realización de ocho campañas de prevención y autoprotección de líderes, lideresas, periodistas y defensores de derechos humanos; el desarrollo de ocho jornadas de acceso a la justicia y seguimiento a las investigaciones; y la implementación efectiva del Decreto 660 de 2018 como medida colectiva de protección en toda la ZFC (Presidencia de la República, 2020).

En las elecciones de octubre de 2019 la participación aumentó en casi un 3% respecto a las elecciones de 2015 en donde había una fuerte presencia de las FARC (MOE, 2019, pág. 82.), pese a la situación de inseguridad debido a amenazas asociadas a la ilegalidad y violencia, en varios municipios de esta subregión. Las situaciones más extremas, según la MOE (2019) se presentan en Teorama, El Tarra, Sardinata y Hacarí; no obstante, el municipio de Tibú fue incluido dado el asesinato del candidato a la alcaldía, Bernardo Betancur, el 15 de septiembre de 2019. Por su parte, la Procuraduría resalta que en la región de Norte de Santander, 18 poblaciones tuvieron un riesgo electoral entre el 47% y 97% de amenaza, en su mayoría en Catatumbo, con las poblaciones de El Tarra, Tibú, Convención y Sardinata; todas con un nivel de amenaza superior al 90% (La Opinión, 7 de septiembre de 2019; Procuraduría General de la Nación, 2019).

2.2.2. Oportunidades de mejora

- Para afrontar la situación de seguridad que se vive en la región de Catatumbo, conviene reconocer, activar y dinamizar instancias y programas clave derivados del A.F. que ya cuentan con un soporte normativo:
- Deben ponerse en marcha mecanismos de protección colectiva entendiendo las características de los líderes y territorios. Esto, buscando integrar las agendas de seguridad y paz para evitar estigmatizaciones por parte de organismos gubernamentales y fortaleciendo las capacidades de investigación para acelerar la identificación de los delitos perpetrados contra defensores y defensoras de Derechos Humanos.
- Acelerar el tiempo de respuesta de las diferentes instancias del Estado para atender las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, entendiendo la dificultad para desplazarse y la fuerte presencia de actores armados en el territorio.
- Los Consejos Territoriales de Paz pueden dar una mayor visibilización a través de la denuncia de la situación de Derechos Humanos en cada municipio y coadyuvar a establecer un respeto mínimo por los DD. HH. y el DIH por parte de los grupos armados que tienen presencia en la zona. Lo anterior también requiere una mayor protección para las personas que participan en estos espacios o tienen una labor de liderazgo, ya que están en constante amenaza por la función que ejercen.

2.3. Punto 3: Fin del Conflicto

Desde su fase inicial, la reincorporación en Norte de Santander se mantuvo focalizada en la vereda de Caño Indio en Tibú, inicialmente mediante la figura de Zonas Veredales de Transición y Normalización –ZVTN– durante 2017 y ahora, a través del antiguo Espacio Transitorio de Capacitación y Reincorporación –AETCR–. Allí inició el proceso de reincorporación de al menos 500 excombatientes de las FARC del Frente 33 que se acogieron al A.F. (El Espectador, 25 de abril de 2019).

El AETCR Caño Indio está ubicado en zona rural de Tibú (a 50km del casco urbano), en 4 hectáreas de terrenos baldíos de Santa Rosa y Buenos Aires en condición de arrendamiento (ARN, 2020). En la actualidad, los excombatientes pertenecientes a la Cooperativa Multiactiva de Producción y Comercialización del Catatumbo –COMPROCAT– del AETCR compraron las mejoras del predio con un préstamo auto gestionado (Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC, 30 de julio de 2020). Según información de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, a septiembre de 2019, residían 75 excombatientes en este espacio, correspondientes al 24.3% del total que llegaron a la ZVTN en 2017 (Misión de Verificación, septiembre 2019).

En este departamento, además, están conformadas por lo menos seis NAR (El Espectador, 2020), de las cuales tres están ubicadas en la zona PDET de Catatumbo: una urbana en San Calixto y dos rurales que colindan con el AETCR (Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC, 30 de julio de 2019).

En materia institucional, la Gobernación de Norte de Santander creó el Consejo Territorial de Reincorporación –CTR– para coordinar e impulsar el proceso de reincorporación social y económica a nivel territorial. Desde 2017, el CTR viene funcionando regularmente con la participación de la ARN, la Misión de Verificación de Naciones Unidas y de los excombatientes del AETCR de “Caño Indio.”

2.3.1. ¿Cómo va la inclusión productiva de excombatientes de las FARC?

El AETCR de “Caño Indio” cuenta con cinco proyectos productivos colectivos que benefician a 179 excombatientes, incluyendo 68 mujeres, y un proyecto liderado por mujeres excombatientes (ARN, 2020). Estos proyectos son:

- Establecimiento de un sistema silvopastoril para ganadería de ceba en la finca las delicias, vereda Palmeras Mirador en Tibú.
- Iniciativa productiva de ganadería bovina, que implementa la Junta Administradora del AETCR, y que corresponde a la categoría de micro-emprendimientos (X-B), con el apoyo de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– y la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN– (FIP, 2020).

- Iniciativa de producción de huevos, que implementa la Cooperativa COMPROCAT con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos –PMA– y la ARN.
- Iniciativa productiva comunitaria "taller de diseño y confecciones Puntadas por la paz" implementado por la ARN y el *British Council*, liderado por mujeres excombatientes y con participación de habitantes de las comunidades aledañas. Además de su enfoque productivo, este proyecto busca "fortalecer a la ciudadanía activa en escenarios de construcción de paz y la promoción de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de las FARC-EP" (La Opinión, 16 de julio de 2020).

Aparte de estos proyectos que son implementados con el acompañamiento institucional, los excombatientes han autogestionado otros proyectos productivos que la ARN ha identificado: (i) tres iniciativas de servicio y comercio (un restaurante, una tienda comunitaria y un puesto de comidas rápidas); (ii) dos iniciativas agrícolas, una de cacao y una de piña; (iii) una iniciativa pecuaria de cachama; y (iv) Empleabilidad (ARN, 2020).

En materia de salud, la ST conoció el primer caso de Covid-19 en este AETCR (El Espectador, 2020) para el cual fue activado el protocolo de bioseguridad aprobado conjuntamente por las partes en la Mesa Técnica de Salud del CNR, que incluyó la realización de una jornada de salud en el AETCR y la toma de cuatro pruebas de casos sospechosos de Covid-19 (ARN, 2020). Sin embargo, los excombatientes que viven en el AETCR señalan las precarias condiciones de vivienda, así como las dificultades de acceso al agua para afrontar la pandemia (CNR FARC, 2020).

2.3.2. ¿En qué estado se encuentran las garantías de seguridad en esta zona?

Las nuevas dinámicas del conflicto armado tras la salida de las FARC -reorganización del ELN, el EPL y la emergencia del grupo Pos FARC Frente 33-, las economías ilícitas, la condición de frontera y diversas conflictividades en Catatumbo, son factores que representan riesgos que dificultan garantizar la seguridad de los excombatientes en proceso de reincorporación y de las comunidades de esta zona.

En este departamento, el riesgo de seguridad para los excombatientes es alto. Desde la firma del A.F. y con corte al 15 de julio, en Norte de Santander han sido asesinados 17 excombatientes, 19 han recibido amenazas y tres han sufrido persecución (CNR FARC, 2020). En El Catatumbo ya se han registrado algunos hechos de violencia política que, en diferentes circunstancias y asociados a múltiples factores, evidencian el difícil panorama de seguridad para quienes avanzan en sus procesos de reincorporación: en julio de 2018 siete excombatientes murieron en una masacre en el Tarra, hecho que según información de medios de comunicación, estuvo relacionado con disputas por intereses criminales.

Además, en esta zona, en un hecho de la mayor gravedad, a juicio de la ST, en abril de 2019, Dimar Torres, excombatiente de las FARC, fue asesinado por miembros del

Ejército en zona rural de Convención. Por estos hechos, un cabo del Ejército fue condenado a 20 años de cárcel y cuatro integrantes de esta institución -tres activos y uno retirado- son investigados. Este fue el primer caso de homicidio de un exintegrante de las FARC por parte de la fuerza pública registrado por la ST. Si bien en este caso se produjo ya una condena a un miembro de la fuerza pública por el asesinato de un excombatiente de las FARC, este hecho reviste una enorme gravedad por tratarse de un homicidio en persona protegida, en el cual el responsable fue un miembro de la fuerza pública en ejercicio.

Frente a la protección de comunidades, el Decreto 660 de 2018 prioriza las Juntas de Acción Comunal del Casco Urbano de El Tarra como uno de los ejercicios piloto para la implementación de este Decreto. Sin embargo, la ST desconoce el estado de implementación de este Decreto en ese municipio. Según INDEPAZ (2019), aún no se implementan las medidas de prevención y fortalecimiento a las comunidades con las que se concertó.

La Defensoría del Pueblo ha emitido cinco Alertas Tempranas para Norte de Santander entre 2019 y lo corrido de 2020. Este es un avance en términos de la operación del nuevo Sistema de Prevención y Alerta Temprana para la Reacción Rápida, como mecanismo de prevención a las violaciones de derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario –DIH– (A.F 3.4.9). Estas alertas confirman el nivel de riesgo para el cumplimiento de las garantías de seguridad. Tres de estas Alertas advierten sobre la situación de riesgo para los habitantes de tres municipios que forman parte de esta zona PDET: El Tarra (Alerta Temprana No. 011 de 2019), Teorama (Alerta Temprana No. 014 de 2019) y Puerto Santander (Alerta Temprana No. 037 de 2019). Según la Defensoría, el riesgo en estos municipios está relacionado con las confrontaciones armadas entre el ELN, el EPL y grupos Pos FARC por el control de las rutas, rentas ilegales y espacios dejados por el Frente 33 de la exguerrilla de las FARC.

2.3.3. Oportunidades de mejoramiento

- La voluntad de permanencia de los excombatientes y sus familias en el AETCR de “Caño Indio” ofrece oportunidades para la reincorporación económica en la zona. La compra de las mejoras del predio (baldío), donde desarrollan proyectos productivos colectivos e individuales serviría para que el Gobierno Nacional continúe con la adquisición de las tierras en el AETCR, de acuerdo a las rutas legales establecidas.
- La implementación de proyectos productivos en el PDET Catatumbo, dinamizaría el proceso de reincorporación de los excombatientes y de las comunidades aledañas, favoreciendo su inclusión económica y social en la región.
- La ST destaca la urgente necesidad de fortalecer los mecanismos de protección para los excombatientes que adelantan su proceso fuera del

AETCR, ya sea en NAR o procesos de reincorporación individual, pues sin esta garantía de seguridad, está en riesgo el éxito del proceso de reincorporación.

- La ST considera prioritario implementar el Decreto 660 de 2018 sobre el programa piloto en el municipio de El Tarra, Norte de Santander, con la finalidad de avanzar en la garantía de derechos para las comunidades más afectadas por el conflicto armado.

2.4. Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

2.4.1. ¿En qué va el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos?

Sustitución y Erradicación

Según datos del Observatorio de Drogas de Colombia, en 2019 se registraron 40.976,35 hectáreas de cultivos de uso ilícito en los ocho municipios del PDET Catatumbo, lo que representa el 26,5% del total nacional. Con respecto a 2018, hubo un aumento de 24,3% en el número de ha registradas (32.973,67) (Observatorio de Drogas de Colombia)[209]. En todos los municipios se dio un aumento con respecto a 2018. Desde ese año, Tibú ocupa el primer lugar en el ranking de los diez municipios con mayores niveles de amenaza, según el índice de amenaza del UNODC (2019) que registra "los municipios con mayor cantidad de cultivos, con tendencia expansiva más fuerte, y con una mayor permanencia del fenómeno en el territorio, simultáneamente" (pág. 108). En ese mismo año, entró Sardinata al ranking (UNODC-SIMCI, 2019). El Parque Nacional Natural Catatumbo Barí reportó, para 2019, 1.448 ha de cultivos de uso ilícito (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020).

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS– actualmente tiene cobertura en Tibú y Sardinata, los municipios más afectados de la zona. La exclusión de los otros seis municipios del PNIS impacta negativamente el carácter integral que debe tener el programa, y de hecho, su implementación fragmentada puede llevar a que en los municipios que no han sido priorizados por el PNIS, la situación empeore, esto a nivel del PDET, pero también a nivel nacional. Por ejemplo, en Hacarí, donde se reporta el menor número de ha, preocupa que los cultivos de pancoger "han sido paulatinamente reemplazados por cultivos ilícitos debido a que generan más ingresos económicos a la población campesina" (Alcaldía de Hacarí, 2020, pág. 155).

La erradicación forzada de cultivos se mantiene en los 8 municipios que componen el PDET. En total, fueron erradicadas 1.375,34 ha en 2018, 1.414,27 en 2019 y 1.506,97 en el primer semestre del 2020 (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020). Los únicos municipios del PDET en los que aumentó la erradicación en el primer semestre de 2020, con respecto a todo 2019, son: Tibú, en el que aumentó 71,9% (al pasar de

[209] Por municipio, el número de hectáreas es el siguiente: Tibú, el municipio más afectado presenta 19.892,71; Sardinata presenta 6.515,98; El Tarra, 5.724,83; Teorama, 3.953,83; Convención, 2.018,00; El Carmen, 1.156,82; San Calixto 1.130,19; Hacarí, 583,99.

285,82 a 491,41) y Sardinata, donde aumentó 235,2% (al pasar de 123,72 a 414,69). De acuerdo con estos datos, la fuerza pública ha fortalecido la erradicación en zonas donde, en el pasado, ha tenido dificultades para acceder en medio del aislamiento obligatorio por la epidemia de Covid-19, como en Tibú (Garzón, 2020).

Desde 2017, cuando inició la implementación del PNIS, hay tensión entre campesinos y erradicadores, la cual persiste en 2020. De los 95 incidentes entre campesinos y fuerza pública registrados por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2020) entre 2016 y 2020, 24 se registraron en Norte de Santander, 14 de los cuales ocurrieron en la región del Catatumbo. Los incidentes se registraron en Sardinata, Tibú y Hacarí en 2017 y en 2020. En cuatro incidentes se registraron hechos violentos. Norte de Santander es el departamento con más incidentes registrados de este tipo.

Líderes de la región han manifestado su preocupación por las labores de erradicación en el 2020, en particular en Sardinata, donde iniciaron en marzo, en paralelo con la emergencia sanitaria por el Covid-19. La situación provocó la instalación por parte de los campesinos de asentamientos y el bloqueo de vías (Intervención de Holmer Pérez de la Asociación campesina del Catatumbo en Audiencia Pública Congreso 12 de junio de 2020).

Es notable el cumplimiento de los compromisos de erradicación voluntaria en este PDET y la baja resiembra. En el marco del PNIS, UNODC caracterizó en esta zona, un área total de 1.842,9 ha como línea base en el marco de la primera misión realizada por esta entidad. De ellas, 1.611,4 se encontraban en Tibú y 231,4 en Sardinata. A 31 de marzo de 2020, UNODC registró la erradicación de 796,5 ha y un cumplimiento del 98% por parte de los campesinos, en términos de la permanencia de cultivos en las hectáreas erradicadas y verificadas por UNODC. En la verificación que hace UNODC del cumplimiento de los compromisos suscritos entre las familias y el PNIS, la organización encontró en un área de 157 ha comprometidas la persistencia/resiembra en 4 ha (el 2,5%) en Tibú (UNODC, 2020).

Avances y desafíos de la implementación del PAI familiar

En los dos municipios que integran el PNIS, están inscritas por medio de acuerdo individual 3.000 familias. 2.698 de Tibú y 302 de Sardinata. De estas, 2.114 son cultivadores, 234 no cultivan pero habitan en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito, y 652 son recolectores (UNODC, 2020).

Hay una diferencia entre lo que reportan las comunidades y el Gobierno en materia de la inclusión al Programa. Algunos líderes de la región señalan que particularmente en Sardinata, hay un acuerdo colectivo con 1.500 familias, pero únicamente 302 ingresaron al programa (Intervención de Juan Carlos Quintero, líder en el Catatumbo en Foro Colombia 2020. Mayo 6 de 2020), mientras que la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2019) señala que en Norte de Santander no hay acuerdos colectivos diferentes a los individualizados.

La implementación del Plan de Atención Inmediata –PAI– familiar -que beneficia a las 2.348 familias cultivadoras y no cultivadoras- avanza lentamente. Aunque el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata ha avanzado, Norte de Santander es el departamento con menor porcentaje de familias con pagos recibidos: a 31 de marzo pasado, el 71% de las familias habían recibido por lo menos un pago y únicamente 532 familias (22,7%), ubicadas en Tibú, habían recibido la totalidad de los pagos (UNODC, 2020).

Respecto a los demás componentes del PAI familiar, los avances son muy limitados. 553 familias (23,5%) estaban siendo atendidas en marzo de 2020 con servicios de asistencia técnica integral. Todas se ubican en Tibú (UNODC, 2020). Respecto al componente de Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria, al 31 de marzo de 2020 había 554 familias (23,6%) en Tibú, con proyectos de seguridad alimentaria en implementación (UNODC, 2020).

En cuanto a los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, los únicos avances reportados por el Gobierno son los planes de inversión formulados y concertados por 540 familias en Tibú. Desde el 31 de diciembre de 2019, no se reportan avances nuevos en la formulación de planes de inversión ni en la ejecución de proyectos productivos.

En su primer informe al Congreso de la República, la Procuraduría General de la Nación (2019) dio a conocer que, en algunas regiones entre las que se encuentra Norte de Santander, hubo casos en los que las familias inscritas en el PNIS recibieron tarde la asistencia técnica, culminaron sus pagos sin contar con ese servicio, o que recibieron insumos para el proyecto productivo, pero no para la asistencia técnica. No existen, sin embargo, datos específicos.

Actualmente, hay rezagos importantes en todos los componentes del PAI familiar, pero preocupan especialmente los limitados avances en la prestación del servicio de asistencia técnica, que según el rediseño de la ruta de intervención del PNIS, es un servicio que debe prestarse por 24 meses (desde el mes 4 hasta el mes 29) con el fin de apoyar los proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria, así como a los proyectos productivos. Como ya se dijo, esta situación de falta de avance pone en riesgo a las familias suscritas en la medida que se enfrentan a la incertidumbre de no contar con medios de subsistencia, y en algunos casos, a la inseguridad alimentaria. La situación es especialmente preocupante en Sardinata, donde a pesar de que hay pocas familias inscritas en el programa, los únicos avances registrados son en el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata. Además, esta situación se constituye en un desincentivo para la sustitución, existiendo incentivos criminales fuertes en la región para los cultivos, lo cual puede llevar a un fracaso rápido del programa en este PDET, lo cual tendría efectos de reputación negativos sobre el programa y en otras zonas de ejecución. Los resultados de los programas de erradicación voluntaria por parte de los campesinos, y la persistencia y crecimiento de cultivos de uso ilícito en la región, refuerzan este hecho.

La sustitución en el Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR–

En los Pactos Municipales para la Transformación Regional de seis municipios del PDET, fueron identificadas seis iniciativas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito. Los pactos de los municipios de Convención, El Tarra y San Calixto incluyen una iniciativa en la que se requiere la implementación del PNIS de forma articulada con el PDET, que permita establecer las líneas productivas como caña, cacao, café, plátano, frutales, maderables, ganadería bovina, entre otros. El pacto de El Carmen incluye una iniciativa en la que se solicita la implementación de cultivos alternativos en el marco del programa de sustitución. Sin embargo, en este, el PNIS no hace presencia. El Pacto del municipio de Sardinata, incluye una iniciativa relacionada con la creación de mecanismos de control y veeduría ciudadana para hacer seguimiento a la implementación del PNIS. Finalmente, el Pacto de Tibú incluye una iniciativa en la que se prioriza a la población víctima y a las personas que han sustituido los cultivos de uso ilícito para la formalización de la tierra.

A la fecha de corte de este informe, la ST no conoce cuántas ni cuáles de las 728 iniciativas marcadas con la etiqueta Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA– corresponden al PDET Catatumbo. Tampoco hay información pública que permita identificar si hay coincidencia geográfica de las obras de infraestructura aprobadas y ejecutadas en el marco del PDET, con los núcleos veredales focalizados por el PNIS. Tampoco es posible saber si alguna de estas obras responde a iniciativas PDET marcadas con la etiqueta PISDA. A la fecha de corte de este informe, de los dos municipios del PDET que integran el PNIS (Tibú y Sardinata), únicamente en Tibú se ha avanzado en la entrega de Obras PDET. Al momento han sido entregadas 15 (ART, 2020).

PAI Comunitario

De las 1.297 iniciativas comunitarias que el Gobierno busca gestionar de manera articulada con la implementación de los PDET, 33 corresponden al Catatumbo, de las cuales tres hacen parte del pilar 3: Salud Rural, dos del pilar 4: Educación rural y primera infancia rural; y 28 del pilar 6: reactivación económica y producción agropecuaria (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020).

La Sustitución de cultivos en los planes de desarrollo municipal

De los cinco planes de desarrollo municipal que se encuentran en línea (Convención, Hacarí, San Calixto, Sardinata y Tibú), únicamente los planes de Sardinata y Tibú -los que integran el PNIS- incluyen acciones específicas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Si bien los municipios de Convención y Hacarí reconocen la presencia de cultivos de uso ilícito como un problema municipal, no incluyen acciones encaminadas a su solución por vías alternativas.

El Plan de Desarrollo Municipal de Sardinata incluye tres metas. Dos se incluyen dentro del sector "Agricultura y Desarrollo Rural": una se refiere a la gestión para diversificar la producción agrícola y las cadenas de valor a través de la financiación de proyectos de gran impacto; la otra, hace referencia a los proyectos productivos "demostrativos" y generación de cultivos promisorios para diversificar el sector agropecuario por medio de la asistencia técnica, las alianzas público-privada y la mecanización. La tercera meta se incluye en el sector "Justicia y del Derecho" y se refiere a la constitución de mecanismos de control y veeduría ciudadana para el seguimiento al programa de sustitución de cultivos de uso ilícito (Alcaldía de Sardinata, 2020).

Por su parte, el Plan de Desarrollo Municipal de Tibú reconoce la sustitución de cultivos de uso ilícito como una parte fundamental de los programas de desarrollo territorial, por lo que señalan que se requiere de la implementación del PNIS y otros programas de sustitución como el programa "Hecho a la Medida"[210], que implican el apoyo del gobierno local, departamental y nacional (Alcaldía de Tibú, 2020).

2.4.2. Acción Integral contra Minas Antipersonal

A la fecha de corte de este informe, no se han adelantado acciones de desminado humanitario en el PDET Catatumbo. Según la información de Descontamina Colombia (2020), los ocho municipios se encuentran "por intervenir"[211] y "por priorizar".

En cuanto a las víctimas por estos artefactos la situación es crítica. Entre 2017 y el primer semestre de 2020 se registran 88 víctimas de Minas Antipersonal –MAP– en siete de los ocho municipios que integran este PDET, lo que representa el 21,3% del total de víctimas registradas a nivel nacional en esos años. El único municipio que no registra víctimas es El Tarra. En 2017 se registraron siete víctimas, en 2018, 50, en 2019, 19 y en el primer semestre de 2020, 12. Hacarí es el que registra más víctimas con 27, seguido de San Calixto con 19 y Convención con 17 (Descontamina Colombia, 2020).

El único municipio que incluyó, dentro del Pacto Municipal para la Transformación Regional, una iniciativa relacionada con la Acción Integral contra Minas Antipersonal, fue El Carmen, dirigida a la atención de víctimas por estos artefactos.

2.4.3. Oportunidades de mejoramiento

- Los rezagos en la implementación del PAI familiar en Tibú y Sardinata son preocupantes en la medida que pueden desincentivar a las familias de continuar en el programa. Sin embargo, los rezagos pueden llegar a ser una

[210] Estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito anunciada por el Gobierno nacional. Ver Análisis al respecto en el informe del Punto 4.
[211] El estado pendiente de intervención se refiere a aquellos municipios "asignados a un operador de desminado humanitario que aún no han iniciado operaciones; priorizados para ser asignados a un operador de desminado humanitario; o por priorizar para ser asignados a un operador de desminado humanitario" (Descontamina Colombia, 2020).

oportunidad para que la intervención del programa sea integral y los distintos componentes se implementen en simultáneo, tal y como lo contempla la segunda versión de la hoja de ruta de intervención del PNIS. Así mismo, apoyados en la estrategia Catatumbo sostenible, y en la Hoja de Ruta Única –HRU– articular los proyectos productivos a una visión de desarrollo territorial que impulse y priorice las iniciativas marcadas con la etiqueta PISDA en las veredas focalizadas.

- Respecto a los avances del PAI familiar, la ST considera prioritario acelerar la implementación del componente de asistencia técnica integral, para avanzar satisfactoriamente, en los componentes de Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria y en la ejecución de proyectos productivos que ya cuentan con planes de inversión formulados. Esto es necesario para evitar profundizar la condición de pobreza de las familias vinculadas al PNIS.
- Un exitoso programa de sustitución requiere de la intervención de las distintas entidades territoriales, por lo cual, será primordial que el Gobierno nacional actúe como articulador de las iniciativas locales que se contemplan en los planes de desarrollo municipal de Tibú y Sardinata.
- Es prioritaria la articulación de la Acción Integral contra las Minas Antipersonal –AICMA– con el PDET. Sin embargo, antes deben garantizarse las condiciones de seguridad para llevar a cabo labores de desminado.

2.5. Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto

El RUV registra a 31 de julio de 2020, un total de 91.194 víctimas, que representan el 50,2% de la población en esta subregión PDET (Boletín Ficha Estadística Catatumbo, 2020c). Dentro de los hechos victimizantes que más afectaron la zona en el marco del conflicto armado, se encuentran el desplazamiento forzado (88.597), los secuestros, los asesinatos y desapariciones forzadas, como resultado de enfrentamientos armados y ejecuciones extrajudiciales, y las dinámicas asociadas a los cultivos de uso ilícito que han favorecido condiciones de ilegalidad, ante una baja presencia y capacidad estatal (ART & Presidencia de la República, 2018, pág. 6; Alcaldía Municipal de Sardinata, 2020, pág. 77). La región cuenta con 5 sujetos de reparación colectiva en diferentes fases del proceso de atención e implementación (Unidad para las Víctimas, 2020, pág. 46). Dos sujetos colectivos cuentan con su plan de reparación en fase de implementación: Comunidad de la Gabarra y Comunidad de Tibú (Unidad para las Víctimas, 2020; UARIV, 2020b)[212].

En la subregión del Catatumbo, la UARIV hace presencia en 7 de los ocho municipios de la subregión: Convención, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú; con excepción del El Carmen. Por su parte, la CEV y UBPD cuentan con sede en

[212] Según información de la Ficha estratégica PDET publicada por la Red Nacional de Información, se contabiliza un total de 40 sujetos de reparación colectiva en la región, de los cuales se afirma que 16 se encuentran en implementación. No es claro si esto se refiere a la información de la subregión PDET o del Departamento de Norte de Santander, pues se presenta la misma información en ambos casos.

Cúcuta desde donde atiende la región de El Catatumbo[213] y tanto la UIA, la SE, el Departamento de Atención a Víctimas –DAV– y el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa –SAAD– de la JEP, tienen grupos territoriales y duplas psico-jurídicas en Norte de Santander.

Con relación a las acciones implementadas por la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias de la UARIV, indicadas en el tema de "Reparación" del séptimo informe de la ST, en la subregión del Catatumbo se implementaron 10 acciones de dotación de mobiliario a instituciones educativas, albergues y construcción de plaza huella de algunas vías terciarias (UARIV, 2020). En 2019, la UARIV hizo entrega de 23 Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario en la región, los cuales se presentaron ante los Comités de Justicia Transicional de cada municipio, y se realizaron acercamientos a las alcaldías para coordinar su puesta en marcha (UARIV, 2020b). Es importante señalar, que tal como se hiciera para Sur de Córdoba, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia, espera implementar modelos de justicia local y rural integrando los diferentes modelos de justicia vigentes, incluyendo la justicia transicional. Resulta entonces necesario realizar a futuro el análisis de las implicaciones y límites de esta nueva oferta institucional (PEII Catatumbo, 2020).

En el PATR suscrito para Catatumbo, se plantearon como objetivos del Pilar 8 (i) "contribuir a la garantía y promoción de los DDHH y de una cultura de paz en la región", y (ii) "promover acciones que contribuyan a la reparación integral de las víctimas y la no repetición de los hechos violentos en el territorio del Catatumbo" (ART & Presidencia de la República, 2018, pág. 10).

De las 9 iniciativas de este pilar, la mayoría se enfocan en la promoción de una cultura de paz y reconciliación. En particular, se destacan 3 que guardan una conexión importante con los compromisos del Punto 5 del A.F.: (i) estrategias de promoción de participación de víctimas en el SIVJRNR; (ii) generación de un plan específico de promoción de cumplimiento de medidas de reparación integral previstas en la política de reparación; y (iii) la coordinación entre UARIV y autoridades locales de la ruta de retornos y reubicaciones de comunidades desplazadas (ART & Presidencia de la República, 2018, pág. 16 - 17).

Por su parte, en los planes de desarrollo municipal hay algunas líneas estratégicas y acciones puntuales encaminadas a la implementación de medidas de los PATR y enfocadas a la atención a víctimas. Así, el Plan de Tibú, contempla como línea estratégica "inclusión, reconciliación y paz" con población vulnerable y víctima (Alcaldía Municipal de Tibú, 2020); en Hacarí, el plan identifica acciones PDET junto con las acciones institucionales de articulación para definir los objetivos e indicadores a alcanzar por las políticas locales propuestas, e incluye dentro del pilar de Justicia y

[213] La UARIV a nivel nacional cuenta con presencia institucional en 81 municipios PDET correspondientes a 16 subregiones y 15 Departamentos.

Derecho, acciones de fortalecimiento y garantía de participación y atención a víctimas del conflicto (Alcaldía Municipal de Hacarí, 2020).

En el caso particular del municipio de Sardinata, su plan de desarrollo 2020-2023 presenta las acciones y proyectos de los PDET articulados en el marco de la HRU, recogiendo para el Pilar 8 (i) la constitución de mecanismos de control y veedurías a la situación de los cultivos de uso ilícito y (ii) al cumplimiento de la implementación del A.F. el cual vincula al SIVJRNR (Alcaldía Municipal de Sardinata, 2020, pág. 44).

2.5.1. Oportunidades de mejoramiento

- Ante las acciones que vienen adelantando las diferentes entidades del Sistema, es importante trabajar alrededor de la articulación entre las entidades y desarrollar un mayor proceso pedagógico con las comunidades y organizaciones sociales para que conozcan el trabajo que se está desarrollando y se facilite su participación.
- Considerando la priorización del Gobierno Nacional para la construcción de la HRU en esta subregión PDET, se hace necesario impulsar aquellos procesos con sujetos de reparación colectiva que aún no cuentan con un PIRC diseñado o en implementación, de manera que se logren articular de forma oportuna con las iniciativas comunitarias priorizadas en los PDET.

BIBLIOGRAFÍA

CONTEXTO

Documentos citados

Aponte, A. (2012). *Cúcuta y el Catatumbo: entre la integración y la marginalización. Disputas territoriales, arreglos institucionales e imposición de un orden social de la guerra.* En *Conflicto y territorio en el Oriente colombiano*". Fernán González et al., Bogotá, Cinep-Odecofi.

Aponte, Arboleda & Barrera. (2016). Ambiente, minería y posconflicto en Colombia: Los casos de Catatumbo y Sur de Bolívar. Fescol, Nimd, Cinep

Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia en Colombia del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC. (Datos con corte al 17 de julio de 2020). Datos sujetos a revisión y actualización.

Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- (2016). Taller de memoria con sacerdotes, Tibú.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2018). Catatumbo: Memoria de vida y dignidad. En línea, disponible en: http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/catatumbo_memorias-de-vida-y-dignidad.pdf

Cinep/Programa para la Paz, Cordaid, Friedrich Ebert Stiftung, Netherlands Institute for Multiparty Democracy. "Ambiente, minería y posconflicto en colombia: los casos del Catatumbo y Sur de Bolívar". (2016). En línea, disponible en: https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20161001.ambiente_mineria_posconflicto.pdf

Carvajal, C. (2016) *Lecturas territoriales en clave de paz. Región del Catatumbo*, Cinep, Redprodepaz.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018* (junio 15 de 2020). En línea, disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad

DANE. (2020). Necesidades Básicas Insatisfechas. Censo nacional de población y vivienda 2018. En línea, disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi

Defensoría del Pueblo. (2006). Situación social y ambiental de la región del Catatumbo- Norte de Santander. En línea, disponible en: https://www.defensoria.gov.co/attachment/187/defensorial46.pdf

Departamento Nacional de Planeación –DNP– (junio 24 de 2020). Sistema de Estadísticas Territoriales TerriData (Base de datos). En linea, disponible en: https://terridata.dnp.gov.co

Departamento Nacional de Planeación (2013). Documento Conpes 3739. Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo. En línea, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3739.pdf

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2015). "Norte de Santander. Capacidades locales para la paz." En línea, disponible en: http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/descargas/FIP_CartillasRegiones_06NorteSantander.pdf

García Porras, Marcela. 2020. “La organización social en el Catatumbo: formas de lucha desde la base”. Trabajo Social 22 (1): 225-251. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. doi: https://doi.org/10.15446/ts.v22n1.78905

Gobierno Nacional. (2020). “Datos estadísticos de títulos mineros en el Departamento de Norte de Santander.” En línea, disponible en: https://www.datos.gov.co/widgets/48hw-8rmc

Idler, A. (2019). *Non-State Order and Security*. En Bordeland Batlles. Violence, Crime and Governance at the edges of Colombia’s war. Nueva York, Oxford University Press, pp. 39-48.

Ministerio de Minas y Energía. (2012). Colombia minera. Desarrollo responsable: Censo Minero Departamental 2010-2011. En línea, disponible en: https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/CensoMinero.pdf/093cec57-05e8-416b-8e0c-5e4f7c1d6820

Ortega, H. (2019). Más allá de la Captura del Estado: formas hibridas de estatalidad desde el caso subregional del Catatumbo – Colombia. Politai: Revista de Ciencia Política, Año 10, primer semestre, pp-169-197.

Ortega, H. (2020). Un ELN entre lo societal y militar: dinámicas y lógicas territoriales del conflicto en el Catatumbo. CINEP/PPP

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Catatumbo: Análisis de conflictividades y construcción de paz. En línea, disponible en: https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-catatumbo-2014.pdf

UARIV. (2020). Boletín fichas estadísticas. Catatumbo. Ficha estratégica PDET. Corte: 30 de junio de 2020. En línea, disponible en: http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/IndexPDET

Prensa

El Tiempo. (17 de enero de 2017). “En medio de polémica, nace la red de cultivadores de coca y marihuana.” En líne, disponible en: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16794787

El Tiempo. (19 de junio de 2020). “Cultivos de coca en el Catatumbo: entre la tensión y pocas soluciones.” En línea, disponible en: https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/alerta-en-el-catatumbo-por-aumento-de-cultivos-de-coca-en-2019-508524

El Espectador. (19 de marzo de 2020). En plena Pandemia de Covid-19, el Estado hace erradicación forzada en Catatumbo. En línea, disponible en: https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/en-plena-pandemia-de-covid-19-el-estado-hace-erradicacion-forzada-en-catatumbo-articulo-910030/

PUNTO 1: HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL

Documentos

Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020). Observatorio Nacional de Tierras. Recuperado de: http://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020a). Aprobado en OCAD Paz 12.495 millones para mejorar acueducto del corregimiento La Gabarra, municipio de Tibú. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/aprobado_en_ocad_paz_12495_millones_para_mejorar_acueducto_del_corregimiento_la_gabarra_municipio_de_ti

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020b). Listado de iniciativas y/o proyectos en trámite para Obras por Impuestos. Corte a 10 de julio. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020c). Listado de proyectos aprobados por OCAD Paz. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020d). Plataforma de visualización de datos de Obras PDET. Recuperado de: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZmY2NWZlNWYtZDIzMC00MTc4LTgzMzctODgwNGQzZTJhYjcyIiwidCI6IjhmZDEwMTNlLTJhMDgtNGM0Ny05M2Q0LTE2ZTkyOWEyY2E2MSIsImMiOjR9

Alcaldía de Convención. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023. “Al servicio de la gente”. Recuperado de: www.convencion-nortedesantander.gov.co

Alcaldía de Hacarí. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023. “Unidad y Desarrollo por Hacarí”. Acuerdo municipal 006 de 1º de junio de 2020. Recuperado de: www.hacari-nortedesantander.gov.co

Alcaldía de Sardinata. (2020). Plan de Desarrollo “Alianza para el Progreso de Sardinata, 2020-2023”. Recuperado de: www.sardinata-nortedesantander.gov.co

Alcaldía de San Calixto. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023. “Cumpliéndole a la Gente”. Acuerdo municipal 007 de 30 de mayo de 2020. Recuperado de: www.sancalixto-nortedesantander.gov.co

Alcaldía de Tibú. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023. “Alianza por Tibú ¡Unidos, podemos!”. Recuperado de: www.tibu-nortedesantander.gov.co

Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2020a). Carta acciones de la Estrategia Catatumbo Sostenible. Oficio 20-00115429 / IDM 1207000. Dirigido a la alcaldesa de Tibú. Recuperado de: http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/genPagdoc131=3

Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2020b). Informe de gestión 23 meses. Agosto 7, 2018 – julio 31, 2020.

Consejo de Seguridad Nacional. (2020). Catatumbo. PEII. Plan Especial de Intervención Integral. Recuperado el 31 de agosto de: https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Catatumbo.pdf

Instituto Nacional de Salud –INS–. (2020). COVID 19 en Colombia. Cortes a 14 de julio y 1 de septiembre. Recuperado de: https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx

Prensa y Sitios Web

El Espectador. (5 de noviembre de 2019). En Catatumbo respaldan el PDET y rechazan militarización del territorio. Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/en-catatumbo-respaldan-el-pdet-y-rechazan-militarizacion-del-territorio-articulo-889553/

PUNTO 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

Documentos

Agencia de Renovación del Territorio, & Presidencia de la República. (28 de septiembre de 2018). Plan de acción para la transformación regional - PATR subregión Catatumbo, Norte de Santander.

Agencia de Renovación del Territorio. (28 de febrero de 2020). Veedurías PDET de la región Catatumbo están comprometidas en el desarrollo de la región. Disponible en: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/veeduras_pdet_de_la_regin_catatumbo_estn_comprometidas_en_el_desarrollo_de_la_regin

Alto Comisionado para la Paz. (2020). Respuesta al cuestionario de Control Político (Proposición N° 4 Comisión Segunda del Senado de la República). Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/RESPUESTA%20AL%20CUESTIONARIO%20DEBATE%20JUNIO%202%202020.pdf

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. 2020. Informe de gestión 23 meses. Agosto 7, 2018-Julio 31, 2020. Disponible en: http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/

Defensoría del Pueblo. (2020). Alerta Temprana No. 024-19 de Inminencia debido a la situación de riesgo de vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que enfrentan habitantes de los municipios Ábrego y La Playa de Belén, en el departamento Norte de Santander. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N%C2%B0-024-19-NSANT-%C3%81brego-y-La-Playa-de-Bel%C3%A9n.pdf

Presidencia de la República. (30 de Julio de 2020). Consejo de Seguridad Nacional aprobó los planes para las Zonas Futuro. Disponible en: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Consejo-de-Seguridad-Nacional-aprobo-los-planes-para-las-Zonas-Futuro-200730.aspx

Procuraduría General de la Nación. (septiembre 06 de 2019). Indicador de riesgo electoral (IRE) procuraduría general de la nación. Elecciones regionales de octubre de 2019 [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado 02 de septiembre de 2020

Prensa y Sitios Web

El Tiempo. (28 de octubre de 2018). Al Catatumbo llegaron 5.600 hombres para reforzar la seguridad. Disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/5-000-hombres-llegan-al-catatumbo-para-reforzar-la-seguridad-286674

La Opinión. (7 de septiembre 2019). Norte de Santander es el tercero con más municipios en riesgo electoral. Disponible en: https://www.laopinion.com.co/politica/norte-es-el-tercero-con-mas-municipios-en-riesgo-electoral-183422#OP

La Opinión. (14 de Julio de 2020). Fue instalado el consejo Departamental de Paz. Disponible en: https://www.laopinion.com.co/politica/fue-instalado-el-consejo-departamental-de-paz-199497#OP

Radio Macondo. (2020). Comunicado ANZORC: Asesinatos de campesinos anteceden erradicación forzada. Disponible en: https://www.radiomacondo.fm/noticias-nacionales/comunicado-anzorc-asesinatos-de-campesinos-anteceden-erradicacion-forzada/

Sánchez, N. Arias, V. Mayorga, C & Gómez, J. (2019). Líderes sociales del Catatumbo: Todas las armas les apuntan. La Paz en el Terreno. Disponible en: https://lapazenelterreno.com/mapas-de-riesgo/lideres-sociales-catatumbo/

Semana. (25 de julio de 2020). Alerta en el Catatumbo: masacres y desapariciones, una tragedia anunciada. Disponible en: https://www.semana.com/nacion/articulo/alerta-en-el-catatumbo-masacres-y-desapariciones-una-tragedia-anunciada/689037

Vanguardia. (28 de octubre de 2018). Duque despliega 3.000 soldados en el Catatumbo para combatir el narcotráfico. Disponible en: https://www.vanguardia.com/colombia/duque-despliega-3000-soldados-en-el-catatumbo-para-combatir-el-narcotrafico-IBVL449111

Informes y otras fuentes académicas

Indepaz. (2020). Registro de líderes y personas defensoras de DD. HH. asesinadas desde la firma del acuerdo de paz. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/1.-INFORME-ESPECIAL-Todos-los-nombres-todos-los-rostros.-5-de-junio-2018-Indepaz-Marcha-Cumbre.pdf

Fundación Ideas para la paz. (2020). Inseguridad en el Catatumbo. Punto débil de la transformación territorial. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/catatumbo-FIP.pdf

Human Rights Watch. (2019). La Guerra en el Catatumbo. Abusos de grupos armados contra civiles colombianos y venezolanos en el noreste de Colombia. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/colombia0819sp_web_0.pdf

Somos Defensores (2020a). La Ceguera. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1jYXd8GjrDjOERyTOJG5gDA4A55UEqYVN/view

Somos Defensores. (2020b). Boletín trimestral Sistema de información sobre agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia (SIADDHH). Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1bLrNtwcwUCn8tfWvd4LrJjQFpQRdt5y2/view

PUNTO 3: FIN DEL CONFLICTO

Documentos

Agencia para la Normalización y Reincorporación. (2020). AETCR Norte de Santander - Caño Indio. Recuperado de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/ETCRs/AETCR_Cano_indio.aspx

INDEPAZ. (Septiembre de 2019). “Informe Especial: Violaciones a los Derechos Humanos en tiempos de Paz”. Recuperado de: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Informe-Violaciones-a-los-Derechos-Humanos-en-tiempos-de-Paz.-Septiembre-de-2019-18-09-19.pdf

Misión de Verificación de Naciones Unidas. (Septiembre de 2019). Antiguo ETCR Caño Indio. Recuperado de: https://tibunortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/tibunortedesantander/content/files/000561/28031_informe-etcr-cano-indio--onu-mv.pdf

Prensa

Agencia para la Normalización y Reincorporación. (14 de marzo de 2019). Comunidad y excombatientes impulsan "Finca Productiva". Recuperado de: http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Comunidad-y-excombatientes-impulsan-%E2%80%9CFinca-Productiva%E2%80%9D.aspx

El Espectador. (25 de abril de 2019). "En el Catatumbo no hay garantías de seguridad para la reincorporación de las Farc". Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/en-el-catatumbo-no-hay-garantias-de-seguridad-para-la-reincorporacion-de-las-farc-articulo-857901/

El Espectador. (16 de junio de 2020). "La realidad de las nuevas áreas de reincorporación de excombatientes de las Farc". Recuperado de: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-realidad-de-las-nuevas-areas-de-reincorporacion-de-excombatientes-de-las-farc/

El Espectador. "Primer caso de COVID-19 en un espacio de reincorporación de excombatientes". (8 de agosto de 2020). En línea, disponible en: https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/primer-caso-de-covid-19-en-un-espacio-de-reincorporacion-de-excombatientes/

La Opinión. (16 de julio de 2020). "'Puntadas de paz' empieza a hilar en el Catatumbo". Recuperado de: https://www.laopinion.com.co/region/puntadas-de-paz-empieza-hilar-en-el-catatumbo-199596#OP

Gobernación de Norte de Santander. (24 de septiembre de 2018). "Consejo Nacional de Reincorporación de Norte de Santander". En línea, disponible en: https://twitter.com/GoberNorte/status/1044323309981257730

Reincorporación FARC. [@CNRFARC]. (8 de agosto de 2020). *Comunidad del ETCR de Caño Indio señala las precarias condiciones de vivienda y acceso a agua para afrontar la pandemia* [Tweet]. Twitter: https://twitter.com/CNRFARC/status/1292254259522818057

Eventos - Reuniones

Reunión de la ST con el equipo técnico de Tierras del CNR FARC. (30 de julio de 2019).

PUNTO 4: SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Documentos

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Base de Datos Iniciativas PDET. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Especial Obras PDET. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/

Alcaldía de Convención (2020), Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Al servicio de la gente”. Recuperado de: www.convencion-nortedesantander.gov.co

Alcaldía de Hacarí (2020), Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Unidad y Desarrollo por Hacarí” Acuerdo municipal 006 de 1º de junio de 2020. Recuperado de: www.hacari-nortedesantander.gov.co

Alcaldía de San Calixto (2020) Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 Cumpliéndole a la Gente”. Acuerdo municipal 007 de 30 de mayo de 2020. Recuperado de: www.sancalixto-nortedesantander.gov.co

Alcaldía de Sardinata (2020), Plan de Desarrollo “Alianza para el Progreso de Sardinata, 2020-2023”. Recuperado de: www.sardinata-nortedesantander.gov.co

Alcaldía de Tibú (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Alianza por Tibú ¡Unidos, podemos! Recuperado de: www.tibu-nortedesantander.gov.co

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2019). Informe de Gestión PNIS. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2019.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). Avanza la sustitución con legalidad. Diagnóstico, avances y planeación PNIS. Julio 2020.

Descontamina Colombia. (2020). Base de Datos Estado de Intervención municipal de Colombia actualizado a 30 de junio de 2020. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/operaciones-dh

Descontamina Colombia. (2020). Base de Datos de Víctimas por MAP/MUSE de 1990 a fecha de corte. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos

Garzón, J. (Mayo 2020). La erradicación forzada no ha aumentado, pero los cultivadores la están pasando mal. Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1838

Observatorio de Drogas de Colombia. (2020). Sistema de Información de Drogas de Colombia. En línea, disponible en: http://www.odc.gov.co/sidco

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (Julio 2020). Erradicación forzada. Una política que mata. Especial Multimedia. Universidad Nacional de Colombia. Universidad del Rosario. Recuperado de: https://www.observatoriodetierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/

Procuraduría General de la Nación. (agosto 2019). Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congr

eso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf

UNODC-SIMCI. (Agosto 2019). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. Colombia. Bogotá. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Ilicitos_en_Colombia_2018_.pdf

UNODC. (2020). Informe Ejecutivo PNIS No. 21. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención inmediata – componente familiar. Fecha de corte de información: 31 de marzo de 2020 https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf

Eventos - Reuniones

Congreso de la República. (12 de junio de 2020). Audiencia Pública Virtual Congreso Implementación Punto 4. Implementación del PNIS y de una política de drogas con enfoque de DDHH.

El Espectador. (Mayo 6 de 2020). Foro Virtual Colombia 2020. Erradicación forzada en medio del COVID-19. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=rZ3TkSEsih0

PUNTO 5: ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

Documentos

Alcaldía Municipal de Hacarí. (2020). Plan de Desarrollo Municipal de Hacarí 2020-2023 "UNIDAD Y DESARROLLO POR HACARÍ".

Alcaldía Municipal de Sardinata. (2020). Plan de Desarrollo Municipal de Sardinata 2020-2023: ALIANZA PARA EL PROGRESO.

Alcaldía Municipal de Tibú. (2020). Plan de Desarrollo Municipal Tibú 2020-2023: ALIANZA POR EL CAMBIO, ¡UNIDOS, PODEMOS!

ART, & Presidencia de la República. (28 de septiembre de 2018). PLAN DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL - PATR SUBREGIÓN CATATUMBO Nte Santander.

Gobierno de Colombia. (30 de julio de 2020). PEII Catatumbo. Obtenido de Presidencia de la República de Colombia: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Consejo-de-Seguridad-Nacional-aprobo-los-planes-para-las-Zonas-Futuro-200730.aspxUARIV. (31 de marzo de 2020a). Informe rendición de cuentas acuerdo de paz. Enero 2019 - diciembre 2019. Obtenido de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/informe-rendicion-de-cuentas-acuerdo-de-paz-2019/56343

Unidad para las Víctimas. (2020). Radicado No. 202016016538421. Respuesta solicitud Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCIV).

Prensa y Sitios Web

UARIV. (31 de julio de 2020c). Boletín Ficha Estadística Catatumbo. Obtenido de Red Nacional de Información - Ficha Estratégica PDET: http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/BoletinPDET/BoletinEstrategico?v=1&d=&m=&dt=400&t=on&c=31/07/20&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&c

Entrevistas

UARIV. (14 de julio de 2020b). Entrevista a la Subdirección de la UARIV sobre avances en implementación del Punto 5 del A.F. en reparación integral a víctimas del conflicto armado. (ST-Punto 5, Entrevistador)

ANEXOS

Generales

1. Siglas y glosario.

Punto 1 – Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

1. Número de predios ingresados al Fondo de Tierras, según fuente. 24 /11/16 a 30/04/20.
2. Estado de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral 2019-2020.

Punto 3 – Fin del Conflicto

1. Proyectos productivos de excombatientes en proceso de reincorporación con apoyo de la cooperación internacional.
2. Medidas para reforzar la seguridad de excombatientes.

Punto 6 – Implementación, Verificación y Refrendación

1. Estado de los proyectos legislativos de implementación del A.F. al término de la legislatura 2019-2020.

Análisis territorial PDET seleccionados

PDET Sur de Córdoba

1. Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral
    a. Iniciativas subregionales y municipales por Pilar.
    b. Número de iniciativas municipales y subregionales por pilar de planificación en Sur de Córdoba.

PDET Pacífico Medio

1. Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral
    a. Iniciativas de la comunidad en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–
    b. Número de iniciativas municipales y subregionales por pilar de planificación en Pacífico Medio

PDET Catatumbo

1. Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral
    a. Iniciativas de la comunidad en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–
    b. Número de iniciativas municipales y subregionales por pilar de planificación en Catatumbo

ANEXOS GENERALES

Anexo 1: Siglas y Glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá	Grupo de autodefensas que operó entre 1994 y 1997 que serían la base para la formación de las Autodefensas Unidas de Colombia.
ACNUDH-OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos	Organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene el mandato de promover y proteger el goce y la plena realización, para todas las personas, de todos los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales en materia de derechos humanos.
ADR	Agencia de Desarrollo Rural	Entidad, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados	Artefactos fabricados de manera rudimentaria, diseñados con el propósito de causar daño físico y/o la muerte. Se elaboran utilizando materiales como plástico, madera, tubos de PVC o láminas.
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Se refiere a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación cuya figura jurídica expiró el 15 de agosto de 2019. Según anuncios del Gobierno, estos se transformarán en centros poblados, o extensiones de corregimientos. Siguen operando bajo la administración de la ARN, según lo estipulado en el Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019.
A.F.	Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP el 26 De noviembre de 2017 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia	Grupo posdesmovilización paramilitar originado en el Urabá Antioqueño.
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal	"Conjunto de actividades que tienen por objeto reducir el impacto social, económico y ambiental de las Minas Antipersonal -MAP-, de las Municiones sin Explotar -MUSE- y de los Artefactos Explosivos Improvisados -AEI-" (Acción Contra Minas, 2012).

ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia	Gremio empresarial fundado en Medellín en 1944 que tiene como objetivo “difundir y propiciar los principios políticos, económicos y sociales de un sistema de libre empresa”.
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	Entidad creada en el Decreto 3573 de 2011. “Es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País” (Art. 2 Decreto 3573 de 2011).
ANMUCIC	Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia	Es una organización sin ánimo de lucro, de carácter gremial y de género, que surge en la década de los ochenta con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales.
ANT	Agencia Nacional de Tierras	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2363 de 2015 para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Reemplaza parte de las funciones del Incoder.
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos	“Asociación de tercer grado, de derecho privado, sin ánimo de lucro, con carácter de confederación a través de la cual se agremian los campesinos de Colombia”
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina	“Proceso de articulación de las organizaciones campesinas colombianas, que busca el reconocimiento pleno de los derechos del campesinado y el ejercicio de la territorialidad a través de la figura de Zonas de Reserva Campesina” (ANZORC, s.f.).
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Entidad que modifica mediante el Decreto-ley 897 de 2017, la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Ésta, tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP.
ART	Agencia de Renovación del Territorio	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2366 de 2015 para coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional.
ASCAMCAT	Asociación de Campesinos del Catatumbo	Organización que propende por la reconstrucción del tejido social, conformada a finales del 2005 por habitantes de las áreas rurales de los municipios de Convención, Teorama, El Tarra y El Carmen, los

		cuales forman parte de la región del Catatumbo, en el departamento Norte de Santander.
ASCSUCOR	Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba	"Organización social campesina,defensora de Derechos Humanos y DIH, sin ánimo de lucro e impulsora y defensora del Acuerdo de Paz" (ASCSUCOR, s.f.)
ASODESBONA	Asociación de desplazados de Bocas de Napi	Asociación de víctimas de desplazamiento.
ATI	Asociación de Trabajo Interdisciplinario	Actor social y político que busca fortalecer procesos organizativos de mujeres, campesinos, indígenas, afrocolombianos y populares (rurales y/o urbanos) autónomos e integrados en red, para potenciar sus capacidades de transformación en lo económico, político, social, cultural y ambiental, bajo los principios de reconocimiento y respeto a la diversidad étnica, cultural y de género.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia	Organización paramilitar que participó en el conflicto armado colombiano, entre los años 90 y el 2005 cuando se desmovilizaron.
CAT	Consejos Asesores Territoriales	Instancia territorial de coordinación y gestión del PNIS creada en el Decreto 362 de 2018. Están compuestos por las autoridades nacionales, regionales y locales, representantes de las FARC-EP, voceros o delegados de las comunidades que hacen parte de los Consejos Municipales de Planeación Participativa de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos y por la Dirección para la Sustitución de Cultivos de uso ilícito (Art. 2.2.5.2.1, Decreto 362, 2018). Entre sus funciones están: articular las orientaciones del PNIS con el nivel territorial, apoyar en la identificación de necesidades y oportunidades territoriales y promover la integración de los PISDA a los PATR.
CCCM	Campaña Colombiana contra las Minas	Iniciativa ciudadana creada en 1999. Es miembro de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal (ICBL, por su sigla en inglés). En el 2000 se constituyó como una ONG (CCCM, s.f.)
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	Centro de Pensamiento creado en virtud del numeral 3.2.2.2 del Acuerdo Final.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	Centro de investigación privado e independiente, especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, y el análisis de conflictos armados.

CESED	Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes	"Centro de investigación interdisciplinario que busca promover un debate amplio e informado sobre las políticas de seguridad y drogas en Colombia y América Latina". El Centro lidera investigaciones académicas y hace evaluaciones de políticas públicas (CESED, s.f.).
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad	Instancia creada de conformidad con el A.F. (5.1.1.1) que hace parte del SIVJRNR acordado para satisfacer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto y alcanzar la paz. La Comisión deberá contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad. Promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país.
CGR	Contraloría General de la República	Máximo órgano de control fiscal del Estado. Tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas	Órgano consultivo y asesor de la OEA sobre el tema de drogas. Se estableció en 1986.
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja	Es una organización independiente y neutral, fundada en los Convenios de Ginebra de 1949, que presta protección y asistencia humanitarias a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Toma medidas para responder a las emergencias y promueve, al mismo tiempo, el respeto del derecho internacional humanitario y su aplicación en la legislación nacional.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos -OEA- encargado de la promoción y protección de los derechos humanos.
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas	Instancia encargada de recomendar al Ministerio del Interior, la emisión o no de alertas tempranas, así como recomendar la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones a los DD. HH. y al DIH.
CISCA	Comité de Integración Social del Catatumbo	Organización social constituida por campesinos en el Catatumbo.

CMES	Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento	Instancia territorial de coordinación y gestión creada en el Decreto 362 de 2018 “encargada de realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios y planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo - PISDA y los Planes de Atención Inmediata (PAI), y presentar informes a las Asambleas Comunitarias, a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y al Consejo Asesor Territorial. Están conformados por delegados de las Asambleas comunitarias, delegados de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y delegados de las FARC-EP reincorporados o en proceso de reincorporación a la vida civil” (Art. 2.2.5.2.5. Decreto 362 de 2018).
CMPP	Comisiones Municipales de Planeación Participativa	Instancia territorial de coordinación y gestión creada en el Decreto 362 de 2018. Esta, es la instancia de coordinación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS, para la construcción de los PISDA (Art. 2.2.5.2.3, Decreto 362 de 2018).
CNE	Consejo Nacional Electoral	Es el órgano electoral colombiano, según el artículo 265 de la Constitución Política, es el encargado de regular, inspeccionar y vigilar, la actividad electoral de partidos, movimientos políticos y candidatos a las distintas corporaciones públicas.
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Comisión que, conforme al Acuerdo Final (3.4.3), tiene como objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el citado Acuerdo que amenacen la implementación de este y la construcción de la paz
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica	Establecimiento público, creado por el artículo 146 de la Ley 1448 de 2011, del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Tiene por objeto la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis de todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano.
CNPRC	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia	Órgano consultivo reconfigurado por el presidente de la República mediante el decreto ley No. 885., que tiene por objetivo contribuir al logro y mantenimiento

		de la paz, la reconciliación, la tolerancia, la convivencia y la no estigmatización.
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda	"Operación estadística consistente en recoger, evaluar, analizar y difundir datos demográficos, económicos y sociales, relacionados con las personas, los hogares y las viviendas en Colombia, en un tiempo específico" (DANE, 2018).
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación	Instancia dispuesta en el A.F. (3.2.2.3) y creada mediante el Decreto 2027 de 2016. Está integrado por dos miembros del Gobierno y dos miembros de las FARC y tiene la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación.
COCCAM	Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana	Plataforma que coordina a campesinos productores de cultivos declarados ilícitos, con el propósito de constituirse en un actor determinante en la solución integral a la problemática de los cultivos de coca, marihuana y amapola en el país.
COCOCAUCA	Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de base del Pueblo Negro de la Costa Pacífica del Cauca	"Espacio de articulación como sujeto político y social de confluencia de consejos comunitarios, organizaciones sociales y de víctimas de comunidades negras" (COCOCAUCA, s.f).
COMPROCAT	Cooperativa Multiactiva de Producción y Comercialización del Catatumbo	Cooperativa de excombatientes de las FARC creada en el marco de ECOMÚN y el numeral 3.2.2.1del A.F., con funcionamiento en el AETCR de Caño Indio, Norte de Santander.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación. Es organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.
COOMEEP	Cooperativa Multiactiva ECOMÚN Esperanza del Pueblo	Cooperativa de excombatientes de las FARC creada en el marco de ECOMÚN y el numeral 3.2.2.1del A.F., con funcionamiento en el AETCR "Los Monos", Cauca.
CORMPE	Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de protección en el proceso electoral	Instancia de coordinación y recomendación que tiene como objeto analizar los casos concretos de solicitudes de protección de candidatos que se encuentren en una situación de riesgo extraordinario o extremo.

CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	Entidad encargada de articular y coordinar interinstitucionalmente las directrices que permitan la implementación del A.F.
CPI	Corte Penal Internacional	Tribunal Internacional de carácter independiente, creado en 1998 mediante el Estatuto de Roma, y que está encargado de juzgar a los responsables de cometer crímenes de genocidio, de guerra, de agresión y de lesa humanidad.
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F. (6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; proponer normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos legislativos que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final
CSIVI-FARC	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de las FARC	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de la FARC. Tiene como objetivo velar por los intereses de los excombatientes del grupo guerrillero FARC-EP disuelto producto de las negociaciones con el gobierno.
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Parte de uno de los compromisos contemplados en el A.F. (2.3.7). Se trata de la creación de 16 nuevas circunscripciones en la Cámara de representantes durante dos periodos (2018 y 2022) en aquellas zonas más golpeadas por el conflicto armado.
CTR	Consejos Territoriales de Reincorporación	Instancias dispuestas en el A.F. (3.2.2.3). Cuentan con la participación de delegados del Gobierno Nacional y las FARC, las autoridades Departamentales y Locales, así como de distintos actores sociales. Su finalidad es coordinar e impulsar la oferta de reincorporación desde una perspectiva territorial.
DAICMA	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal	Dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, coordinada por el Despacho del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto. La Dirección es responsable, entre otras funciones, de: Formular el Direccionamiento Estratégico y coadyuvar con la política pública en Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA).
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Departamento encargado de planear, implementar y evaluar procesos rigurosos de producción y comunicación de información estadística a nivel nacional, que cumplan con estándares internacionales (DANE,s.f.)

DDHH	Derechos Humanos	Son condiciones instrumentales que le permiten a la persona su realización inherente a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. En consecuencia, subsume aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna.
DIH	Derecho Internacional Humanitario	"Conjunto de normas que, por razones humanitarias tratan de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra" (CICR, 2018).
DIMAR	Dirección General Marítima	"Autoridad Marítima Colombiana encargada de ejecutar la política del gobierno en esta materia (...) contribuye al fortalecimiento del poder marítimo nacional, velando por la seguridad integral marítima, la protección de la vida humana en el mar, la promoción de las actividades marítimas y el desarrollo científico y tecnológico de la Nación" (DIMAR, 2020).
DNP	Departamento Nacional de Planeación	Entidad encargada del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de estas en planes, programas y proyectos del Gobierno.
ECOMUN	Economías Sociales del Común	Organización de economía social y solidaria, constituida por las FARC con el propósito de promover un proceso de reincorporación económica colectiva (A.F. 3.2.2.1).
ELN	Ejército de Liberación Nacional	Guerrilla actualmente en armas fundada en Simacota – Santander en 1964
EPL	Ejército Popular de Liberación o "Los Pelusos"	Grupo armado que tiene su origen en el Frente Libardo Mora del EPL, disidencia de esa guerrilla que no se desmovilizó en 1991 (FIP, 2017). Hace presencia en el Catatumbo.
ERM	Educación en el Riesgo de Minas	"Procesos dirigidos a la población civil, encaminados a reducir el riesgo de daños

		provocados por Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y/o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), mediante la sensibilización y el fomento de una cultura de comportamientos seguros" (Acción Contra Minas, 2012).
ESMAD	Escuadrón Móvil Antidisturbios	Unidad especial de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional de Colombia, creada en 1999, con el fin de controlar disturbios, multitudes y bloqueos; acompañar desalojos de espacios públicos o privados, que se presenten en zona urbana o rural del territorio nacional; y restablecer el orden y la seguridad de los habitantes.
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Espacios creados de conformidad a lo decidido por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación en su comunicado conjunto 19, que tienen como objeto capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo reincorporación comunitaria, de conformidad con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017.
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Partido político colombiano fundado el 1 de septiembre de 2017 por exguerrilleros de las FARC-EP.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	Guerrilla de orientación comunista, fundada en 1964, firmante del acuerdo de paz del Teatro Colón de 2016. Ahora como partido político legal, mantiene las mismas siglas.
FGN	Fiscalía General de la Nación	La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y de extinción de dominio en el marco del derecho constitucional al debido proceso; participa en el diseño y la ejecución de la política criminal del Estado; garantiza el acceso efectivo a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas de los delitos; y genera confianza en la ciudadanía.
FIP	Fundación Ideas para la Paz	"Centro de pensamiento independiente creado en 1999 por un grupo de empresarios colombianos. Su misión es generar conocimiento, proponer iniciativas, desarrollar prácticas y acompañar procesos para contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia" (FIP, 2018).
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento	Instrumento para el levantamiento de la información de las personas y comunidades aspirantes a los programas de acceso y formalización de tierra.

FNA	Fondo Nacional Agrario	El Fondo Nacional Agrario es el conjunto de bienes y recursos destinados a realizar la inversión social del Estado colombiano en materia de reforma agraria.
GAO	Grupos Armados Organizados	De acuerdo con la Directiva Permanente 0015 de 2016, son grupos que bajo una dirección de un mando responsable ejerzan sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Ello se define por: alcance de ataques, ocupación o toma de territorios, número de ataques, cierre de vías, número de combatientes, número de tropas necesarias para combatirlos, número de víctimas, atención internacional y tipo de armas. Los GAO serán perseguidos por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas por igual, y contra este tipo de organizaciones la Directiva autoriza todo el uso de la fuerza necesaria
GPDP	Grupos Posdesmoviliazación Paramilitar	Todo grupo disidente, rearmado o emergente, relacionado directamente con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) cuya existencia fue registrada con posterioridad a la desmovilización de las AUC. Estos grupos se han vinculados a actividades de narcotráfico o de crimen organizado, que no existían o carecían de visibilidad antes de la desmovilización de las AUC (CERAC, 2020)
GRIE	Grupo de Reacción Inmediata Electoral	Instancia encargada de identificar hechos delictivos en materia electoral, con el fin de garantizar el normal desarrollo de los comicios.
HRU	Hoja de Ruta Única	Instrumento de la política de estabilización, que pretende articular para los 170 municipios los PATR, Planes Nacionales Sectoriales (PNS), Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Plan Marco de Implementación (PMI), planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) creadas por la Ley 1941 de 2018, estos últimos cuando exista coincidencia territorial y temporal
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos	Instancia que, de conformidad con el Acuerdo Final (6.2), tiene la función de actuar como órgano consultor, representante e interlocutor ante la CSIVI en todos los aspectos relacionados con la interpretación, implementación y seguimiento del Acuerdo Final, desde la perspectiva étnica, especialmente lo contenido en el capítulo étnico.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Entidad del estado colombiano encargada de la prevención y protección integral de la primera

		infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias.
INCODER	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural	Instituto encargado de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural. Por disposición del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) fue suprimido y liquidado (2365 de 2017) y sus funciones transferidas a la ANY y a la ADR.
INMLYCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Según el Título III artículos 34, 35 y 36 de la ley 938 del 2004, el objetivo fundamental del Instituto es la prestación de servicios forenses a la comunidad como apoyo técnico y científico a la administración de justicia.
INS	Instituto Nacional de Salud	Organismo público ejecutor del Ministerio de Salud encargado de la investigación de los problemas prioritarios de salud que afectan a la población colombiana. De igual forma, tiene como mandato proponer políticas y normas y brindar servicios de salud pública.
JAC	Juntas de Acción Comunal	"Es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un barrio, quienes buscan unirse, con fundamento en la democracia participativa" (Registraduría Nacional, s.f.).
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Modelo de justicia transicional creado por el A.F. (5.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). La JEP cumplirá con el deber o de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.
MAP	Mina Antipersonal	Toda mina concebida para que explosione por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explosionar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona que estén provistas de un dispositivo anti manipulación, no son consideradas minas antipersonales por estar así equipadas
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Entidad encargada de formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Orientar y dirigir la formulación de

		los planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector.
MASORA	Asociación de Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño	Ente de gestión responsable de reunir los esfuerzos para propender por un desarrollo equilibrado, trabajar en proyectos y programas especiales que tienden a la solución conjunta de problemas, coordinando actividades con el departamento y entidades de la subregión.
MCP	Movimiento por la Constituyente Popular	Organización social constituida por campesinos en el Catatumbo.
MEFP	Modelos de Entornos de Formación Productiva	Espacios de "de formación educativa y para el trabajo en temas agropecuarios, piscícola, de hotelería y turismo, desminado y avicultura, entre otros, en los que se les brindan [a personas en proceso de reincorporación] herramientas para ingresar al mundo laboral o emprender su propio proyecto productivo o asociativo" (ARN, s.f).
MEN	Ministerio de Educación Nacional	Ministerio encargado de liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas.
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo	Documento que enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Presenta los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior y las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes.
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, según la Ley 1341 o Ley de TIC, es la entidad que se encarga de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
MOE	Misión de Observación Electoral	Plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía a través de diversas actividades que tienen como fundamento su independencia.
MSE	Munición sin Explotar	"Son aquellas municiones abandonadas o usadas sin explosionar" (Descontamina Colombia, 2020).
MUSE	Municiones sin Explosionar	"artefactos explosivos que hayan sido cebados, provistos de espoleta, armados o preparados de otro modo para su uso, y utilizados. Pueden haber sido disparados, dejados caer, depositados, lanzados, emplazados o proyectados, y habrían debido hacer

		explosión, pero no lo hicieron, ya sea por mal funcionamiento, diseño u otras causas" (Descontamina Colombia, 2020)
NAR	Nueva Área de Reincorporación	Zonas a las que excombatientes de las FARC y sus familias han migrado después de abandonar los ETCR y en donde adelantan procesos de reincorporación colectiva
NN.UU/ONU	Naciones Unidas	Organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional.
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Instancia creada mediante el Decreto 2107 de 1994, encargada de asesorar al presidente de la República en torno a la estructuración y desarrollo de la política de paz, la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, la participación de diversos sectores de la sociedad en los procesos de paz, entre otros.
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión	El OCAD es responsable de la definición de proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR). Este debe evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la financiación de dichos proyectos, así como designar la entidad encargada de ejecutarlos.
PAI	Plan de Acción Inmediata	Planes establecidos en el A.F. para coordinar y ejecutar acciones y proyectos para reactivar social y económicamente los territorios no priorizados para la implementación de los PDET.
PAO	Plan de Acción Oportuna	Plan para prevenir y proteger a los defensores de derechos humanos y líderes sociales, creado en noviembre de 2018. La función de este organismo será articular los programas de protección y recursos de las entidades del Gobierno que tengan que ver con la defensa de los líderes.
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas	El programa hace parte del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dando respuesta a las medidas de rehabilitación en el marco de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia (Ley 1448 de 2011, Artículo 137). Es implementado por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Salud y Protección Social y comenzó en las zonas con mayor presencia de víctimas.

PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional	Instrumento de planeación e implementación de desarrollo regional en las zonas PDET. Tiene una vigencia de 10 años y podrá ser actualizado a los 5 años.
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial	Mecanismo de largo plazo cuya definición e implementación son un compromiso específico del A.F. (1.1.2) para lograr la transformación estructural del campo
PECIG	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato	"Es una estrategia del Gobierno Nacional diseñada para controlar y eliminar plantaciones de cultivos de coca" (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020).
PEII	Planes Especiales de Intervención Integral	"instrumentos de acción unificada, interagencial, coordinada, sostenida e integral del Estado" (Art. 2.6.1.1.1, Decreto 2278 de 2019) a implementar en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral. Los PEII estarán integrados por: Plan de aceleración de PDET; Plan de medidas reforzadas de protección a la población; Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho (Art. 2.6.1.2.2).
PGN	Presupuesto General de la Nación	Instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Es el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación (Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano, pág.21).
PGN	Procuraduría General de la Nación	Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías. Es su obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos.
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva	Conjunto de acciones que en concertación con el Sujeto de Reparación Colectiva y de acuerdo con el alcance administrativo del Programa, contribuyen a la reparación integral en las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición e indemnización en los componentes social, político y económico (UARIV, 2018)
PISDA	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo	Planes contemplados en el A.F. (4.1.3.5), que se crean mediante un proceso de planeación participativo. Debe tener como resultado la formulación e implementación de los planes

		integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio
PLANEDH	Plan Nacional de Educación en DD. HH.	Plan cuyo propósito es constituirse en una política pública de Educación en Derechos Humanos, centrada en la formación de sujetos activos de derechos, a través de la puesta en marcha de programas y proyectos en los ámbitos de educación formal, educación para el trabajo y el desarrollo humano.
PMA	Programa Mundial de Alimentos	Programa de las Naciones Unidas que tiene por objeto la lucha contra el hambre en el mundo, y brindar asistencia alimentaria en emergencias.
PMD	Plan Municipal de Desarrollo	Instrumento que explicita los lineamientos, objetivos y acciones que en forma conjunta constituyen la estrategia a desarrollar en los municipios.
PMI	Plan Marco de Implementación	Plan Marco que, en concordancia con el Acuerdo Final (6.1.1), contiene el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.
PNB	Plan Nacional de Búsqueda	Plan creado por la UBPD para poner en marcha una estrategia integral, interinstitucional y multidisciplinaria, en la cual participan, entre otros, criminalísticos, jueces, fiscales, servidores públicos, organizaciones sociales, en un contexto sociocultural, cuyo objetivo central es encontrar a las personas dadas por desaparecidas.
PNCR	Plan Nacional de Conectividad Rural	Plan que tiene por objetivo promover las condiciones de acceso a Internet, mediante el despliegue de infraestructura que garantice la disponibilidad de redes de transporte en la totalidad de cabeceras municipales del país, y la oferta de acceso público al servicio en centros poblados rurales como contribución al mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo y la prosperidad social.
PND	Plan Nacional de Desarrollo	Instrumento formal y legal que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República para su Gobierno.

PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos	Mecanismo de largo plazo cuya implementación es un compromiso específico del A.F. (4.1.1) para generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. (Decreto-Ley 896 de 2017).
PNN	Parques Naturales Nacionales	Áreas naturales protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales que representan 14´268.224 hectáreas (142,682 km2) de la superficie nacional (marinas y terrestres). En total hay 59 áreas naturales de las cuales 26 tienen presencia de comunidades indígenas y afro descendientes.
PNRRI	Planes Nacionales de la RRI	Contemplados en el 1.3. del Acuerdo Final, son aquellos planes que buscan la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, y, asimismo, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Organismo de las Naciones Unidas presente en 177 países que trabaja en: reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); gobernabilidad democrática; prevención de crisis y recuperación; medio ambiente y el desarrollo sostenible.
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Mecanismo de barrido predial masivo para formalización de la propiedad en zonas focalizadas por el MADR.
PPI	Plan Plurianual de Inversiones	“Plan de inversiones públicas [que] contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación” (DNP, 2019).
PPIP	Plan Plurianual de Inversiones para la Paz	Plan de inversiones y presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos que durante 20 años garantizan la implementación del acuerdo final entre el gobierno colombiano y las FARC y la construcción de una paz estable y duradera.
PTN	Punto Transitorio de Normalización	Puntos que tenían por objeto garantizar el CFHBD y DA mediante la concentración de los integrantes de las FARC (separación de fuerzas) e iniciar el proceso de reincorporación a la vida civil. De acuerdo con la OACP, la diferencia entre una zona y un punto es la cantidad de guerrilleros que albergarán, el tamaño y

		la ubicación. En ese sentido, los puntos fueron concebidos para la llegada de los frentes que se encuentran en zonas remotas y tendrán pequeños campamentos.
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento	Registro establecido por el Gobierno Nacional a través del Decreto 902 de 2017 en cumplimiento de lo establecido en el A.F 1.1.2.
RRI	Reforma Rural Integral	Entidad de derecho público, creada por el decreto 1088 de 1993 y encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos en salud, educación y vivienda.
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	Instrumento creado por la Ley 1448 de 2011 en el cual se recopila toda la información física y jurídica sobre los predios que fueron abandonados o despojados a las víctimas del conflicto. El registro también incluye los datos de las personas solicitantes de la restitución, su núcleo familiar y el contexto de abandono o despojo.
RUV	Registro Único de Víctimas	Conforme a la ley 1448 de 2011, el RUV es el registro en donde se incluye las declaraciones de víctimas para luego responder a esta población con la asistencia a la que tienen derecho.
SAAD	Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa	Sistema que, según el Decreto 1166 de 2018, tendrá por finalidad la prestación de un servicio gratuito de defensa jurídica, asistencia, asesoría y representación legal, respecto de los trámites y actuaciones previstos en la Ley 1820 de 2016 y de todos aquellos que sean de conocimiento de los diversos componentes del SIVJRNR, en especial ante la JEP.
SAE	Sociedad de Activos Especiales	Sociedad de economía mixta vinculados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorizada por la Ley, de naturaleza única, sometida al régimen del derecho privado, que tiene por objeto administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya decretado extinción de dominio.
SAT	Sistema de Alertas Tempranas	Era el sistema creado por la defensoría del pueblo para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno. Fue modificado por el Decreto 2124 de 2017.
SDSJ	Sala de Definición de Situaciones Jurídicas	Esta Sala de la JEP tiene la función de definir la situación jurídica de todos quienes hayan accedido al

		componente de justicia del SIVJRNR, en relación con dos supuestos: personas que no serán objeto de amnistía o indulto ni serán incluidas en la resolución de conclusiones, y personas a las que no habrá de exigírseles responsabilidades ante el Tribunal, por ser merecedoras de amnistía o indulto, en cuyo caso se remitirá a la Sala de Amnistía e Indulto. También deberá definir el tratamiento que se dará a las sentencias impuestas previamente por la justicia respecto a las personas objeto del componente de justicia conforme a los requisitos establecidos en el SIVJRNR -punto 3.3 del Acuerdo General-, incluida la extinción de responsabilidades por entenderse cumplida la sanción. La persona condenada en una sentencia proferida por la justicia ordinaria, podrá comparecer voluntariamente para reconocer verdad completa detallada y exhaustiva en los supuestos que no deban ser remitidos a la Sala de Amnistía ni permanecer en la Sala de verdad y reconocimiento de responsabilidad.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje	Establecimiento público del orden nacional colombiano, con personería jurídica que ofrece formación gratuita a millones de colombianos que se benefician con programas técnicos, tecnológicos y complementarios que enfocados en el desarrollo económico, tecnológico y social del país
SGR	Sistema General de Regalías	Sistema del orden nacional que regula y administra los recursos de regalías por la explotación de un recurso natural no renovable.
SGP	Sistema General de Participaciones	Sistema constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y agua potable.
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	Sistema de información dispuesto en el A.F. (6.1.5) que contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos en la implementación.
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos	Proyecto coordinado por UNODC desde el 2000 para monitorear la cobertura de cultivos de uso ilícito en el país.
SIRCAP	Sistema de Rendición de Cuentas	Conjunto de actores, directrices y herramientas que se articulan para rendir cuentas sobre la implementación del A.F., facilitando el acceso a información específica e integral y generando

		espacios de diálogo efectivos en torno al proceso de paz.
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Creado con relación al A.F., el decreto 895 de 2017 define un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, entidades públicas nacionales y territoriales para garantizar la seguridad y protección de sujetos individuales y colectivos
SIT	Sistema Integrado de Tierras	Sistema de Información que consigna públicamente todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la ANT.
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Conjunto de mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición estipulados en el A.F.
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente	Es el salario mínimo establecido por ley y actualizado cada año de acuerdo con el comportamiento de la inflación y de la economía
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro	Unidad administrativa adscrita al Ministerio de Justicia, cuyo objetivo es la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos.
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas	Esta es una de las Salas que conforman la JEP. A esta Sala será remitido el reconocimiento de verdad y responsabilidad por la realización de las conductas podrá hacerse de manera individual o colectiva, de forma oral o escrita. Además, tiene el mandato de decidir en torno a la relación directa o indirecta con el conflicto armado interno o con ocasión de este, de las conductas y hechos atribuibles a personas. Recibirá informes por parte de la Fiscalía General de la Nación, organizaciones de la sociedad civil y fuentes judiciales o administrativas, sobre conductas ocurridas en el marco del conflicto.
ST	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación	Secretaría Técnica que integra el Componente Internacional de Verificación contemplado en el A.F. (6.3). Está integrada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos -CERAC- y el Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP-.
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas	Sistema de información del Departamento Nacional de Planeación que permite realizar el seguimiento a recursos de inversión.

UAF	Unidad Agrícola Familiar	Creadas por la ley 135 de 1961 y definida en la Ley 160 de 1994, como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (Art. 38).
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Unidad que responde por la atención y reparación integral de la población víctima del conflicto armado, coordinando políticas encaminadas a satisfacer los derechos de verdad, justicia y reparación. También implementa estrategias para el restablecimiento social y económico, entre ellas el impulso al retorno.
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	Unidad establecida en el A.F. (5.1.1.2) que hace parte del SIVJRNR. Su objetivo es coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del Sistema encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado.
UIA	Unidad de Investigación y Acusación	La Unidad de Investigación y Acusación es el órgano de la JEP encargado de las investigaciones y del ejercicio de la acción penal cuando los presuntos autores individuales o colectivos de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario no reconocen verdad plena o responsabilidad. La Unidad es el órgano rector de la JEP en materia de policía judicial y colabora permanentemente en la documentación y juzgamiento de crímenes atroces que llevan a cabo las diferentes Salas y Secciones del Tribunal para la Paz.
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas	Organismo de las Naciones Unidas encargado de la salud sexual y reproductiva.
UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz	Unidad policial constituida el 22 de abril de 2016 para el posconflicto. Tiene como objetivo direccionar, articular y operacionalizar las acciones correspondientes a líneas de Gestión del servicio de policía, análisis jurídico y víctimas del conflicto armado.

UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	Agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional.
UNP	Unidad Nacional de Protección	Entidad adscrita al Ministerio del Interior encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención de posibles amenazas o agresiones a personas, colectivos, grupos y comunidades.
UP	Unión Patriótica	Partido político surgido en 1985 como parte del proceso de negociación emprendido por las FARC con el gobierno de Belisario Betancur.
UPRA	Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria	Entidad encargada de orientar la gestión del territorio, generar criterios, lineamientos e instrumentos para la toma de decisiones relacionada con la planificación agropecuaria y el desarrollo rural integral. (Decreto 4145 de 2011).
URIEL	Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral	Instancia de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, creada mediante el Decreto No. 2821 de 2013, y encargada de la recepción, análisis y traslado de las denuncias y quejas en contra de los procesos electorales a las autoridades competentes.
URT	Unidad de Restitución de Tierras	Unidad creada por la Ley 448 de 2011 que sirve de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados. La Unidad llevará, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los Jueces y/o Magistrados de Restitución de Tierras y, en el caso que no sea posible la restitución, y previa orden judicial, compensará a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa.
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral	Según el Decreto 2278 de 2019 son aquellos territorios en los que se ha activado un Plan Especial de Intervención Integral -PEII-, por parte del Consejo de Seguridad Nacional.
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto	Municipios, seleccionados en el marco del A.F., que tendrán una vía más rápida al desarrollo, facilitando la llegada de diferentes empresas gracias a beneficios tributarios.
ZRC	Zonas de Reserva Campesina	Áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas que buscan fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos que las aquejan y crear condiciones para el logro de la paz y la justicia social en la zona

		respectiva. Fueron creadas por la Ley 160 de 1994, Capítulo XIII, reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996 (INCORA).
ZVTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización	Zonas creadas en el marco del A.F. con el objetivo de garantizar el cese el fuego y de hostilidades de manera definitiva y la dejación de armas.

ANEXOS PUNTO 1: HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL

Anexo 1: Número de predios ingresados al Fondo de Tierras, según fuente. 24/11/16 a 30/04/20

Fuente	Número de predios ingresados			Número de hectáreas ingresadas
	Baldíos	Fiscales patrimoniales	Total	
De Procesos Agrario* de Extinción Administrativa	106	0	106	241.856,16
De Procesos Agrario de Recuperación de Baldíos	38	0	38	65.795,94
De Procesos Agrarios de Deslinde de Tierras	0	0	0	0
De Procesos Agrarios de Clarificación de la Propiedad	27	0	27	6.009,95
De Procesos de Revocatorias de adjudicaciones	1	0	1	7,5
De Procesos de Reversión de Titulación de Baldíos	0	0	0	0
Transferencia de INCODER-ANT**	0	3752	3752	210.463,43
Transferencia de la SAE	0	55	55	7.526,60
Integración predios INCORA-INCODER	0	215	215	18.902,37
Procesos de sustracción de ZRF	7	0	7	47.108,66
Transferidos por parte de entidades de derecho público	0	0	0	0
Predios rurales obtenidos en compensación***	0	0	0	0
Los predios rurales que reciba del ICBF por sucesiones intestadas	0	0	0	0
OTRA - Apertura de folio de matrícula inmobiliaria	50	0	50	249.918,97
OTRA - Identificación Agencia Nacional de Tierras	1661	0	1661	135.447,43
OTRA - Adquisición de Tierras - Capítulo VI Ley 160 de 1994	0	243	243	18.156,51
Total****	1.890	4,265	6.155	1.001.193,53

* Σ de los predios y hectáreas recuperados por procesos de recuperación, extinción clarificación, deslindes, revocatoria y reversión.
**Σ de los predios y hectáreas del FNA que fueron transferidos.
***Predios rurales obtenidos en compensación por el desarrollo de proyectos que hayan implicado la entrega de tierras baldías o fiscales patrimoniales de la ANT.
**** La suma no aparece en el cuadro original. Las cifras decimales de las hectáreas se aproximaron a dos dígitos.
Fuente: ANT 2020d, Anexo 1.

Anexo 2: Estado de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral 2019-2020

Plan	Propósito	Estado a 30 junio de 2019 (SIIPO[214])	Estado a 31 de diciembre de 2019 (ART[215])	Estado a 31 de julio de 2020 (CPEC[216])
Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (A.F. 1.3.1.1) Ministerio de Transporte	Lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados	Adoptado Resolución 3260 de agosto 3 de 2018		
Plan Nacional de Riego y Drenaje (A.F. 1.3.1.2)	Impulsar la producción agrícola familiar y campesina y propiciar soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje		En formulación	Adoptado Resolución 0091 de 2020 del MADR
Plan Nacional de Electrificación Rural (A.F. 1.3.1.3) Ministerio de Minas	Ampliación de la cobertura eléctrica y promoción y aplicación de soluciones apropiadas de generación de energía	Adoptado Resolución 0890 de agosto 2 de 2018		
Plan Nacional de Conectividad Rural (A.F. 1.3.1.3) MinTIC	Instalación de infraestructura para acceso a internet de alta velocidad y ofrecer soluciones de acceso comunitario a internet en los centros poblados	Adoptado Resolución 1722 de 2019		
Plan Nacional de Salud Rural (A.F. 1.3.2.1) Ministerio de Salud	Acercar la oferta de salud a las comunidades, fortalecer la infraestructura y calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y pertinencia en la prestación del servicio		Cierre técnico	
Plan Especial de Educación Rural (A.F. 1.3.2.2) Ministerio de Educación Nacional	Brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el		En formulación	En formulación

[214] Consultado en: https://siipo.dnp.gov.co/inicio
[215] ANT 2020f.
[216] CPEC 2020a.

	analfabetismo y promoviendo la oferta de educación terciaria.			
Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (A.F. 1.3.2.3) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan el campo a través de soluciones de vivienda adecuadas a las particularidades del medio rural con enfoque diferencial y el otorgamiento de subsidios que pueden cubrir hasta la totalidad de la vivienda	Adoptado Resolución 179 de 2017	En revisión por cambio de competencia	En revisión por cambio de competencia
Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (A.F. 1.3.2.3) Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio	Asegurar el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales y su gestión sostenible, a través de soluciones tecnológicas apropiadas con participación activa de las comunidades.	Cierre técnico	Cierre técnico	Cierre técnico
Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (A.F. 1.3.3.1) Ministerio de Trabajo/UAEOS	Estimular diferentes formas asociativas de trabajo de, o entre, pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa		En formulación	En formulación
Plan nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (A.F. 1.3.3.2) Ministerio de Agricultura	Garantizar la cobertura, continuidad, calidad y pertinencia en la prestación del servicio extensión agropecuaria, mediante la gestión del conocimiento.		En formulación	En formulación
Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina,	Cofinanciar Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, a los beneficiarios de adjudicaciones directas de tierra		En formulación	En formulación

Familiar y Comunitaria (A.F. 1.3.3.3) Ministerio de Agricultura				
Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria (A.F. 1.3.3.4) Ministerio de Agricultura	Mejorar la capacidad de comercialización de los productores y productoras en mercados eficientes y justos.		Cierre técnico	Adoptado Resolución 0006 de 2020 del MADR
Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales (A.F. 1.3.3.5) Ministerio de Trabajo	Fortalecer el sistema de protección y seguridad social con enfoque diferencial para ayudar a superar la pobreza y la desigualdad de la población rural.		Cierre técnico	Con cierre técnico
Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación (A.F. 1.3.4) CISAN/ICBF	Desarrollar acciones para la garantía progresiva del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada para la población, con énfasis en las zonas rurales.		N.I.	En formulación
Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural MinAgricultura - ANT	Formalizar siete millones de hectáreas en un período de 10 años para otorgar seguridad jurídica en las relaciones de tenencia de la tierra		N.I.	En formulación
Plan de Zonificación Ambiental MinAmbiente	(i) Delimitar la frontera agrícola (ii) Proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir.		En formulación	

ANEXOS PUNTO 3: FIN DEL CONFLICTO

Anexo 1: Proyectos productivos de excombatientes en proceso de reincorporación con apoyo de la cooperación internacional

Proyecto productivo	Objeto
Procesos de Integración socioeconómica y colectiva	• Estrategia de reincorporación comunitaria y de construcción de paz en los territorios más afectados por el conflicto. • 1.743 beneficiarios, incluyendo 599 excombatientes en proceso de reincorporación en los departamentos de Antioquia, César, La Guajira y Nariño.
Integración socioeconómica, comunidad y construcción de paz territorial	• 600 familias beneficiarias en los departamentos de Tolima, Meta y Guaviare.
Modelos de Entornos de formación productiva –MEFP–	• En los AETCR de los departamentos de Antioquia y Cauca fueron apoyados 125 excombatientes en proceso de reincorporación.
Respuesta a Necesidades Inmediatas	• Puesta en marcha de unidades productivas para el autoabastecimiento y mejora de la infraestructura de los AETCR. • Implementación del proyecto en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, La Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Tolima.
Fortalecimiento de organizaciones de economía solidaria	• Desarrollo de iniciativas económicas y productivas en los AETRC. • 350 excombatientes en proceso de reincorporación beneficiarios, de los cuales 241 ya fueron atendidos en los departamentos de Meta, Arauca, Guaviare y Tolima.
Apoyo a la reincorporación socioeconómica de exintegrantes de las FARC con enfoque comunitario, étnico y poblacional	• 2.592 beneficiarios: 2.083 mujeres y hombres en proceso de reincorporación y 509 personas entre madres gestantes, lactantes, niños, niñas, adolescentes y primera infancia. • 1.529 personas ya han sido beneficiadas y asociadas a las iniciativas formuladas en líneas productivas del sector primario, secundario y de servicios. • El proyecto es implementado en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Guaviare, La Guajira, Meta, Nariño, Putumayo y Tolima.
Fortalecimiento del tejido organizativo local para la reincorporación y la reconciliación	• 170 excombatientes en proceso de reincorporación, que forman parte de 13 cooperativas y de ocho proyectos productivos, son beneficiarios. • El proyecto es implementado en los departamentos

	de Putumayo, Arauca, Cauca y Tolima.
Autoabastecimiento y Medios de vida para la seguridad alimentaria	• 2.524 beneficiarios, de los cuales 1.797 ya han sido atendidos. • 31 fortalecimientos productivos y un proyecto productivo en los departamentos de Antioquia, Arauca, Cauca, Caquetá, Cesar, La Guajira, Nariño y Norte de Santander.
Desarrollo Rural Integral para una paz sostenible	• Generación de alianzas entre actores públicos y privados para el proceso de reincorporación de los excombatientes. • 1.992 familias beneficiadas en los departamentos de Cauca, Caquetá, Huila, Tolima, Guaviare, Meta y Arauca.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CPEC, 2020.

Anexo 2: Medidas para reforzar la seguridad de excombatientes

Medidas para reforzar la seguridad de excombatientes de las FARC
1. Se pone en operación un Centro Integrado de Información, coordinado por el Ministerio de Defensa, para articular información de inteligencia y generar mecanismos de apoyo a la investigación judicial sobre amenazas y homicidios contra excombatientes de FARC.
2. Se generarán alertas para priorizar acciones diferenciales de reincorporación, protección y seguridad para los excombatientes en mayor vulnerabilidad y riesgo, según los perfiles de quienes han sido asesinados.
3. Habrá focalización y priorización de las acciones de las instituciones, con base en la información que suministre semanalmente el Cuerpo Élite de la Policía Nacional sobre departamentos y municipios más afectados.
4. Expediremos decreto para el control de riesgos de seguridad de la población en proceso de reincorporación una vez concluya la vigencia de las medidas relativas a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –ETCR–
5. Se desarrollarán las medidas para garantizar seguridad de candidatos de FARC en el período electoral de 2019, previstas en el Plan Nacional de Garantías Electorales.
6. Se intensificará el monitoreo, análisis y advertencia del riesgo para excombatientes de las Farc por parte de la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas –SAT–.
7. Serán depuradas las respuestas de la Comisión Interinstitucional para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas –CIPRAT–, para asegurar la coordinación con las autoridades locales, por parte del Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo.
8. Habrá remisión inmediata de las alertas tempranas a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, para que esta apoye la gestión pronta de las mismas.
9. Se optimizará la utilidad de la información oficial sobre afectaciones a excombatientes FARC.
10. Se afinará la articulación entre la Unidad Nacional de Protección –UNP– y la Fiscalía, en la acción y seguimiento a las amenazas contra excombatientes FARC.
11. Serán reducidos los tiempos de atención de solicitudes de protección en la UNP.
12. Se fortalecerá la coordinación entre los esquemas de seguridad UNP y los enlaces de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz –UNIPEP– para los desplazamientos de excombatientes.
13. Se realizarán jornadas de autoprotección y auto seguridad para excombatientes que cuentan con esquema de protección.
14. Se actualizará la metodología y el instrumento de análisis de riesgo para definir las medidas de protección a excombatientes de las FARC, en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la UNP.
15. Habrá participación de la Defensoría del Pueblo en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de excombatientes de las Farc en la UNP.
16. Un grupo del Cuerpo Élite de la Policía Nacional tendrá la función exclusiva de la investigación de amenazas a excombatientes de las FARC.
17. Se destinarán 25 investigadores adicionales de la Policía Nacional (Dijin) para investigación criminal en terreno sobre las afectaciones contra excombatientes de las FARC.
18. En las zonas priorizadas será distribuido un manual de autoprotección para

excombatientes.

19. Se reforzarán las acciones de prevención a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– y UNIPEP: a) para mitigar los riesgos de estigmatización y b) con campañas de autoprotección y seguridad.

20. También se reforzará la cultura de la legalidad: a) La ARN, la UNIPEP y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP– articularán acciones para capacitar en territorios. b) La ARN y la UNP impartirán capacitación en cultura de la legalidad en las jornadas de reentrenamiento de los agentes que actúan como escoltas de los excombatientes FARC.

21. La Consejería para la Estabilización y la Consolidación convocará cada mes a una reunión para hacer seguimiento al avance de las medidas acordadas y cada 15 días habrá reuniones del nivel técnico.

22. En los municipios en los que se den alertas tempranas se van a promover con los alcaldes medidas como la prohibición de parrillero y jornadas de desarme.

23. La Fiscalía General de la Nación reasignará los fiscales itinerantes para focalizar los esfuerzos en los departamentos con mayor incidencia de afectaciones a excombatientes.

Fuente: Presidencia de la República, 2019.

ANEXOS PUNTO 6: IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

Anexo 1: estado de los proyectos legislativos de implementación del A.F. al término de la legislatura 2019-2020

Estado de los proyectos legislativos con impacto en la implementación del A.F. al término de la legislatura 2019-2020		
No. del proyecto	**Nombre**	**Estado del trámite**
Proyecto de Ley S-004/18	Por la cual se regula el Servicio Público de Adecuación de Tierras ADT y se dictan otras disposiciones.	Archivado
Proyecto de Ley S-026/19 C-139/18	Por el cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.	Pendiente enviar a sanción
Proyecto de Ley S-122/19 (Acumulado S-048/19)	Por medio de la cual se establecen medidas en favor de la mujer rural, se modifica la Ley 160 de 1994 y la Ley 1900 de 2018 y se dictan otras disposiciones.	Archivado
Proyecto de Ley S-070/19	Por medio del cual se crea la feria nacional de las cosechas en el marco del día nacional del campesino.	Archivado
Proyecto de Ley S-047/19	Por el cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados en la implementación de la política nacional de drogas y se dictan otras disposiciones.	Archivado
Proyecto de Ley C-261/18	Por medio se fortalecen los canales de comercialización de los pequeños y medianos productores y se promueven acuerdos comerciales con la agroindustria y el empresariado formalmente constituidos.	Archivado
Proyecto de Ley S-014/19	Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para acceder al beneficio de la libertad condicional para los miembros de las fuerzas públicas.	Archivado
Proyecto de Ley S-015/19	Por medio de la cual se modifica la Ley 1922 de 2018, estableciendo la revocatoria de la medida de aseguramiento y se dictan otras disposiciones.	Pendiente discutir ponencia para segundo debate

Proyecto de Ley S-020/19	Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.	Archivado
Proyecto de Ley S-091/19	Por medio de la cual se promueve el respeto y la defensa de la dignidad y memoria de las víctimas de graves crímenes y se dictan otras disposiciones.	Archivado
Proyecto de Ley S-216/19	Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.	Archivado
Proyecto de Ley S-039/19	Por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en Senado
Proyecto de Ley S-034/19	Por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas.	Archivado
Proyecto de Ley S-284/20	Por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos 4633 de 2011, 4634 y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.	Pendiente rendir ponencia para primer debate en Senado
Proyecto de Ley S-285/20 C-199/19	Por medio de la cual la nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones.	Pendiente rendir ponencia para segundo debate en Senado
Proyecto de Ley S-243/19 C-187/19	Por medio de la cual se modifica el artículo 3 de la Ley 1922 de 2019. (Acreditación de víctimas en la JEP)	Archivado
Proyecto de Ley S-179/19	Por medio de la cual se amplía el plazo de comparecencia voluntaria de terceros y agentes del estado diferentes a los miembros de la fuerza pública, ante la jurisdicción especial de paz.	Archivado

Proyecto de Acto Legislativo S-06/19	Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo S-012/19	Por la cual se modifica el Acto Legislativo 01 de 2017 y se dictan otras disposiciones.	Archivado
Proyecto de Ley S-083/19	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y se dictan normas sobre prevención, reducción de riesgo y daño, y atención del consumo de sustancias psicoactivas.	Archivado
Proyecto de Ley C-040/19	Por medio del cual se modifican los artículos 17 y 18 de la ley 1475 de 2011. (Financiación procesos políticos de mujeres).	Archivado
Proyecto de Ley C-043/19	Por medio de la cual se fortalecen las veedurías ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública.	En trámite
Proyecto de Ley S-009/19	Por la cual se desarrolla el artículo 22 de la Carta Política colombiana atinente al derecho y deber fundamental de la paz y se dictan otras disposiciones.	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo S-05/19	Por medio del cual se modifica el inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. (Delitos contra el medio ambiente).	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo S-08/19	Por medio del cual se reforma el Artículo 49 de la Constitución Política. (Servicio social para la Paz)	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo S-09/19	Por medio del cual se crea el Servicio Social para la Paz y se dictan otras disposiciones.	Archivado

Fuente: elaboración propia con base en información del Senado de la República, la Cámara de Representantes y los informes legislativos de la RC Juanita Goebertus.

ANEXOS ANÁLISIS TERRITORIAL PDET SELECCIONADOS

Anexos PDET Sur de Córdoba

Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

Anexo 1: Iniciativas subregionales y municipales por Pilar.

Pilar	Objetivos
Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad rural y Uso del Suelo. **Iniciativas:** **18 subregionales,** **127 municipales**	● Propender por el ordenamiento social de la propiedad rural, impulsando la democratización y acceso equitativo a la tierra, para el beneficio de los campesinos(as), indígenas y afrodescendientes del Sur de Córdoba, de manera especial para las mujeres rurales cabeza de hogar que no tienen tierra o es insuficiente y en general las comunidades rurales en condición de pobreza extrema y víctimas; la formalización de los derechos de propiedad y la garantía de la restitución de tierras, que generen seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. ● Promover el uso adecuado del suelo, mitigar los conflictos de uso y tenencia y mejorar la planificación y ordenamiento del territorio. Propiciando el uso adecuado y sostenible de la tierra, cierre de la frontera agrícola con el fin de proteger y aprovechar racional y sustentablemente los recursos naturales en el territorio y en áreas de especial interés ambiental por la población del Sur de Córdoba.
Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras **Iniciativas:** **9 subregionales,** **102 municipales**	● Mejorar las condiciones de movilidad, conectividad, electrificación y adecuación de tierras, que permitan la integración económica, social y productiva de los territorios, garantizando el acceso de la población rural del Sur de Córdoba a bienes y servicios que mejoren su calidad de vida.
Pilar 3. Salud rural **Iniciativas:** **6 subregionales,** **109 municipales**	● Promover el acceso de manera integrada al derecho a la salud de la población rural del Sur de Córdoba, respetando la medicina ancestral, usos y costumbres de los pueblos indígenas y afros; mediante la oportuna y eficiente prestación de los servicios de salud, el mejoramiento de la infraestructura de puestos y centros de salud y la calidad de la red pública hospitalaria. ● Acercar la oferta de servicios y hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud de las comunidades de las zonas rurales, asegurando cobertura, acceso, oportunidad y calidad de las atenciones en salud, con un enfoque territorial poblacional y de género.
Pilar 4. Educación rural y primera infancia **Iniciativas:** **11 subregionales,**	● Promover y garantizar el acceso a educación de primera infancia, básica primaria, secundaria y media a niños, niñas y adolescentes del Sur de Córdoba con calidad, pertinencia, enfoque

266 municipales	diferencial, personal docente cualificado y con tecnologías de información que permitan cerrar la brecha entre el campo y la ciudad. ● Promover el acceso a la capacitación técnica, tecnológica y superior a jóvenes rurales del Sur de Córdoba, mediante ofertas de programas académicos acorde a la visión del territorio, con miras a promover el desarrollo de sus proyectos de vida y permanencia en la región.
Pilar 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural **Iniciativas:** **1 subregional,** **111 municipales**	● Fomentar la construcción y mejora de las viviendas para lograr condiciones de vida digna de los habitantes del Sur de Córdoba. ● Promover el acceso de los hogares rurales a fuentes de agua mejoradas con el fin de contar con un suministro más permanente y ofrecer condiciones óptimas de salubridad en los territorios del Sur de Córdoba. ● Fomentar un adecuado manejo de residuos sólidos y el vertimiento idóneo para la subregión del Sur de Córdoba que contribuya a la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.
Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria **Iniciativas** **9 subregionales,** **141 municipales**	● Fortalecer las capacidades productivas de la economía rural en el Sur de Córdoba, para mejorar el ingreso de las familias, promoviendo la formalidad del empleo rural, la generación de ingresos y el desarrollo humano de la población. ● Promover condiciones adecuadas para la comercialización de los productos de la economía campesina, familiar y comunitaria. ● Estimular y fortalecer diferentes formas asociativas de trabajo basadas en la solidaridad y la cooperación.
Pilar 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación **Iniciativas** **4 subregionales,** **69 subregionales**	● Garantizar progresivamente el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, la erradicación del hambre y el fomento de la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente para las comunidades rurales del Sur de Córdoba, a través de la ejecución de programas, proyectos y acciones en el marco de la política pública subregional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
Pilar 8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz **Iniciativas** **10 subregionales,** **190 municipales**	● Contribuir a la práctica de una cultura de paz y reconciliación, que promueva la no discriminación, la convivencia y la no estigmatización que permita transformar los factores generadores de violencia en los territorios del Sur de Córdoba, con garantías de no repetición. ● Fortalecer y/o promover iniciativas de reconciliación basadas en el respeto por los derechos humanos, que faciliten al interior de las comunidades, la integridad y la dignidad de las poblaciones afectadas por el conflicto armado.

Fuente: ART, 2018f, 2020b.

Anexo 2: Número de iniciativas municipales y subregionales por pilar de planificación en Sur de Córdoba

Municipio	Pilares								
	Total	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**
Montelíbano	251	24	30	29	56	22	31	13	46
Puerto Libertador	243	28	21	32	53	22	23	14	50
San José de Uré	170	19	18	18	33	15	26	15	26
Tierralta	298	33	28	37	65	30	35	15	55
Valencia	192	23	24	14	59	22	25	12	13
Total Municipales	1154	127	121	130	266	111	140	69	190
Subregionales	68	16	9	6	12	1	10	4	10
Total	1222	143	130	136	278	112	150	73	200

Fuente: ART, 2018f, 2020b.

Anexos PDET Pacífico Medio

Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

Anexo 1: Iniciativas de la comunidad en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–

Pilar	Objetivos
Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad rural y Uso de Suelo. Iniciativas: 10 subregionales 36 municipales	● Gestionar procesos que permitan el acceso a la tierra para comunidades, rurales afrodescendientes e indígenas con poca tierra o tierra insuficiente, reconociendo las necesidades específicas y diferenciales de las mujeres en la Subregión PDET Pacífico Medio. ● Impulsar la armonización del ordenamiento territorial, para establecer acuerdos sobre el use sostenible del suelo y de los recursos naturales, promoviendo la protección de ecosistemas y cuencas hídricas presentes en la Subregión PDET Pacífico Medio.
Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras Iniciativas: 9 subregionales, 59 municipales	● Gestionar ante las entidades competentes las acciones necesarias para mejorar la cobertura y acceso a la energía eléctrica y la conectividad por medio de interconexión o la implementación de sistemas alternativos en los municipios de la Subregión PDET Pacífico Medio. ● Impulsar acciones que conlleven al mejoramiento de las condiciones de movilidad de los habitantes de la Subregión PDET Pacífico Medio. ● Contribuir a la protección, y mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante la implementación de obras y programas para la mitigación del riesgo en los municipios PDET de la Subregión Pacífico Medio.
Pilar 3. Salud rural Iniciativas: 9 subregionales, 75 municipales	● Promover estrategias que faciliten el acceso a los servicios de salud de la población rural dispersa, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, indígenas y víctima de los municipios de la subregión PDET Pacífico Medio. ● Fortalecer la infraestructura de la red pública, que permita la atención oportuna y de calidad a los usuarios de la zona rural ubicados en los municipios de la subregión PDET Pacífico Medio. ● Fortalecer los programas de promoción de la salud y prevención de las enfermedades, que permita el acceso a los servicios de salud de manera prioritaria a la población rural dispersa de la subregión PDET Pacífico Medio.
Pilar 4. Educación rural y primera infancia Iniciativas 12 subregionales, 135 municipales	● Impulsar y promover acciones para la cobertura, la calidad y pertinencia en la atención a la primera infancia y la educación rural preescolar, básica y media, promoviendo el reconocimiento de la identidad étnica, la igualdad y la equidad de la Subregión PDET Pacífico Medio. ● Gestionar la ampliación de la oferta en diferentes programas superiores, programas de formación para el trabajo y desarrollo humano, programas de validación y alfabetización que permita a la población rural y étnica mejorar sus condiciones de vida y como consecuencia de ello, el desarrollo económico y social de la región. ● Promover y fomentar acciones para la promoción de la recreación, la cultura y el deporte, teniendo en cuenta el enfoque

	diferencial y de género que permitirá la integración de saberes, la construcción de tejido social y el fortalecimiento de las tradiciones y costumbres étnicas y rurales.
Pilar 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural **Iniciativas:** **4 subregionales, 37 municipales**	● Propender por la mejora de las condiciones de vivienda de la población rural mediante la construcción y mejoramiento de vivienda, la disponibilidad de los servicios básicos, para tener una mejor calidad de vida y reducir la vulnerabilidad de la población de los municipios de la Subregión Pacífico Medio.
Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria **Iniciativas** **16 subregionales, 96 municipales**	● Impulsar las líneas productivas acuícolas, agropecuarias y no agropecuarias existentes y promisorias con proyectos sostenibles enfocados al fortalecimiento de la cadena de valor, para mejorar la calidad de vidas de las comunidades rurales, afro e indígenas de la subregión PDET Pacífico Medio. ● Promover la comercialización de las actividades acuícola, agropecuarias y no agropecuarias, y estimular la creación o fortalecimiento de las diferentes formas asociativas de trabajo basadas en la solidaridad y la cooperación en la subregión PDET Pacífico Medio. ● Adelantar las gestiones para mejorar las condiciones laborales y la protección social de los trabadores agrarios de la subregión PDET Pacífico Medio.
Pilar 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación **Iniciativas** **8 subregionales, 29 subregionales**	● Gestionar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada por medio de acciones para el fomento, disponibilidad, acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente para las comunidades rurales de los municipios de la subregión PDET Pacífico Medio. ● Avanzar en la consolidación de la política pública de seguridad alimentaria y nutrición para la subregión PDET Pacífico Medio.
Pilar 8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz **Iniciativas** **13 subregionales, 82 municipales**	● Desarrollar estrategias integrales que promuevan entre los habitantes de la Subregión PDET Pacífico Medio, la convivencia pacífica, la no estigmatización y la reconciliación. ● Promover escenarios de dialogo concertación y reconocimiento mutuo que fortalezcan la participación corresponsable de la ciudadanía de la Subregión PDET Pacífico Medio, para fortalecer la garantía y el respeto por los derechos humanos.

Fuente: ART, 2019.

Anexo 2: Número de iniciativas municipales y subregionales por pilar de planificación en Pacífico Medio

Municipio	Pilares								
	Total	1	2	3	4	5	6	7	8
Guapi	115	8	8	17	20	11	26	5	20
López de Micay	114	9	16	17	20	10	22	6	14
Timbiquí	104	7	13	11	32	9	15	4	13
Buenaventura	216	12	22	30	63	7	33	14	35
Total Municipales	549	36	59	75	135	37	96	29	82
Total subregionales	81	10	9	9	12	4	16	8	13
Total Iniciativas	630	46	68	84	147	41	112	37	95

Fuente: ART 2019, 2020

Anexos PDET Catatumbo

Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

Anexo 1: Iniciativas de la comunidad en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR–

Pilar	Objetivos
Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad rural y Uso de Suelo. Iniciativas: 8 subregionales, 102 municipales	● Lograr la planeación participativa del territorio y el ordenamiento social de la propiedad rural en beneficio de los campesinos y de la población étnica, promoviendo una distribución equitativa de la tierra.
Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras Iniciativas: 8 subregionales, 109 municipales	● Promover la integración regional a través del desarrollo de infraestructura vial que garantice el acceso a bienes, servicios y mercados. ● Mejorar el acceso al agua mediante proyectos de riego y drenaje para la productividad agropecuaria sostenible y competitiva. ● Contribuir al acceso y la ampliación de la cobertura del sistema interconectado y la implementación de soluciones alternativas de electricidad para promover el buen vivir de la población que habita la zona rural. ● Mejorar las condiciones de conectividad que favorezcan el acceso a información de manera oportuna para la población que habita la zona rural
Pilar 3. Salud rural Iniciativas: 5 subregionales, 116 municipales	● Acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades de las zonas rurales, haciendo efectivo el ejercicio del derecho a la salud, a través de cobertura, acceso, oportunidad, continuidad y calidad en las atenciones, con un enfoque territorial, poblacional y de género, reconociendo los usos, costumbres y saberes propios de los pueblos étnicos. ● Fortalecer las acciones de prevención de la enfermedad y promoción de la salud en las zonas rurales, teniendo en cuenta el enfoque diferencial y étnico, la participación comunitaria en la planeación y seguimiento de las acciones en salud y, reconociendo las particularidades poblacionales y geográficas. ● Fortalecer la infraestructura de salud en las zonas rurales y los mecanismos y estrategias de atención extramural adaptadas a las condiciones geográficas para mejorar la oportunidad, pertinencia y calidad de la atención en salud de las zonas rurales
Pilar 4. Educación rural y primera infancia Iniciativas 6 subregionales, 228 municipales	● Mejorar la cobertura y la calidad de la educación en los distintos niveles del ciclo vital, a través de modelos pedagógicos pertinentes, en coherencia con la cultura campesina y la cosmovisión de pueblos y comunidades étnicas. ● Gestionar la oferta educativa técnica, tecnológica y universitaria, con programas relacionados con el desarrollo rural y el fomento de la identidad cultural, que promueva la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo.

	● Promover la construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural en los distintos niveles, con enfoque diferencial y étnico. ● Buscar la disponibilidad y permanencia de personal docente cualificado de acuerdo con las características poblacionales y territoriales, así como acceso a tecnologías de información. ● Promover la implementación de programas y el desarrollo de infraestructura para la recreación, cultura y deporte con enfoque diferencial y étnico en la zona rural.
Pilar 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural Iniciativas: 2 subregionales, 118 municipales	● Promover la construcción y mejoramiento de viviendas, con acceso a servicios básicos (luz, agua y alcantarillado), manteniendo un enfoque cultural coherente con las características poblacionales y territoriales. ● Mejorar el acceso al agua potable y saneamiento básico rural ambientalmente sostenible.
Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria Iniciativas 12 subregionales, 190 municipales	● Crear y fortalecer las diferentes formas asociativas de trabajo basadas en la solidaridad y la cooperación con el fin de promover el desarrollo de capacidades productivas de la economía rural de la subregión ● Fortalecer el sector agropecuario y no agropecuario para apoyar y consolidar la economía rural ● Buscar condiciones adecuadas y favorables para la producción, transformación y comercialización de los productos de la economía rural, como garantía para mejorar el ingreso de la población rural ● Fortalecer la protección social, el trabajo digno, y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo.
Pilar 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Iniciativas 6 subregionales, 63 subregionales	● Fomentar espacios participativos que garanticen el diseño e implementación de las políticas alimentarias y nutricionales con enfoque diferencial y étnico ● Garantizar progresivamente el derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, la erradicación del hambre y el fomento de la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente.
Pilar 8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz Iniciativas 9 subregionales, 133 municipales	● Contribuir a la garantía y promoción de los derechos humanos y de una cultura de paz con justicia social, equidad, convivencia y reconciliación en que reduzca la estigmatizaci6n sobre el territorio y reconozca los pueblos étnicos, las comunidades campesinas y las diversas poblaciones de la región. ● Promover acciones que contribuyan a la reparación integral de las víctimas y la no repetición de los hechos violentos en el territorio del Catatumbo.

Fuente: Con base en los PATR de cada municipio.

Anexo 2: Número de iniciativas municipales y subregionales por pilar de planificación en Catatumbo

Municipio	Pilares								
	Total	1	2	3	4	5	6	7	8
El Carmen	109	11	12	13	25	12	22	4	10
Convención	110	11	13	11	20	17	21	5	12
El Tarra	106	13	12	13	20	13	20	8	7
Hacarí	92	11	9	12	23	11	13	5	8
San Calixto	106	9	8	13	28	10	20	10	8
Sardinata	117	8	10	12	27	13	29	7	11
Teorama	115	10	16	10	28	15	21	7	8
Tibú	159	21	21	15	30	17	21	9	25
Catalaura Barí	52	3	3	4	10	6	5	2	19
Motilón Barí	93	5	5	13	17	4	18	6	25
Total Municipales	1059	102	109	116	228	118	190	63	133
Total subregionales	56	8	8	5	6	2	12	6	9
Total Iniciativas	1115	110	117	121	234	120	202	69	142

Fuente: Construcción propia con base en Excel “Iniciativas PDET”, recuperada de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz

VERIFICACIÓN
ACUERDO DE PAZ

SECRETARÍA TÉCNICA

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

El futuro es de todos
Gobierno de Colombia

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