



El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación

Estado de la implementación del
Acuerdo Final a cuatro años de la firma

diciembre de 2019 - noviembre de 2020



KROC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES



UNIVERSITY OF
NOTRE DAME | KEOUGH SCHOOL OF GLOBAL AFFAIRS



El Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombia es el principal aliado de la Iniciativa Barómetro.

Con el apoyo de:



¿Qué hace el Instituto Kroc?

El Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC–EP) otorgaron al Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame el mandato de brindar apoyo técnico en el seguimiento y verificación a su implementación. Desde el 2016, el Instituto Kroc ejerce esta labor a través de la Iniciativa Barómetro del programa de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés) siendo el Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombiana su principal aliado estratégico.





¿Cómo hace el Instituto Kroc seguimiento a la implementación del Acuerdo Final?

Para realizar seguimiento al Acuerdo Final, el Instituto Kroc diseñó una metodología aprobada por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSVI) en 2017. Liderado por un equipo de investigadores en Colombia y en la Universidad de Notre Dame, el Instituto Kroc evalúa la implementación de una matriz general de 578 disposiciones definidas como compromisos concretos, observables y medibles derivados del texto del Acuerdo y les asigna una codificación mensual de avance entre 0 (no iniciado), 1 (iniciado), 2 (intermedio) o 3 (completo).

La triangulación de fuentes es central para el seguimiento, por lo que el Instituto Kroc analiza información reportada por entidades del Gobierno Nacional, centros de pensamiento, informes de las entidades que hacen parte del Componente Internacional de Verificación (CIV), la Misión de Verificación de Naciones Unidas, el Ministerio Público y organismos de control, organizaciones de sociedad civil y una red de más de 500 aliados a nivel territorial.

El Instituto Kroc produce informes generales, bimestrales y temáticos en donde se analizan, tanto cualitativa como cuantitativamente, los datos y los avances en la implementación de las 578 disposiciones del Acuerdo Final.

¿Cómo se hace seguimiento a la implementación de los enfoques transversales del Acuerdo Final?

Para medir la implementación de los enfoques transversales, el Instituto Kroc creó dos submatrices especiales que siguen reglas de codificación diferenciales, una para el enfoque de género (130 disposiciones) y otra para el enfoque étnico (80 disposiciones). Producto de esta metodología, el Instituto Kroc ha publicado tres informes especiales sobre el seguimiento al enfoque de género y un informe referente al estado de implementación del enfoque étnico.

¿Qué elementos complementarios toma en cuenta el Instituto Kroc en el seguimiento al Acuerdo Final?

El Instituto Kroc ha monitoreado la implementación de otros acuerdos de paz comprensivos que se han firmado en otros países del mundo en los cuales también han ocurrido conflictos armados y guerras civiles. Esta experiencia le permite al Instituto Kroc comparar aspectos de la implementación del acuerdo colombiano con otros acuerdos de paz para ofrecer hallazgos sobre la rapidez, lentitud, amplitud y calidad del desarrollo de los compromisos pactados.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional creó el Plan Marco de Implementación (PMI), que es una herramienta innovadora de política pública para el seguimiento del Acuerdo Final y está conformado por 501

indicadores. El PMI permite al Departamento Nacional de Planeación (DNP) hacer seguimiento y evaluación de las políticas y programas requeridos para la implementación del Acuerdo. Para el Instituto Kroc es importante tener en cuenta esta herramienta para enriquecer el análisis que realiza sobre la implementación, pues el PMI permite identificar cuál es el comportamiento de la implementación con respecto a las metas trazadas en el proceso de planeación del Gobierno Nacional.

¿Cómo va el Acuerdo Final en su cuarto año de implementación?

Este documento resume los principales avances, retos y oportunidades de mejora de la implementación general del Acuerdo Final, así como de cada uno de los enfoques transversales y de los seis puntos que lo componen, según el quinto informe comprensivo del Instituto Kroc: “El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación”, cuyo periodo de estudio fue diciembre de 2019 a noviembre de 2020.

Conceptos a tener en cuenta:



AVANCES:

acciones de implementación ocurridas en el periodo bajo análisis que conllevan a movimientos positivos en la codificación.



RETOS:

obstáculos o factores que afectan la implementación que, de no adoptar acciones para su superación, podrían conllevar a efectos negativos y limitar aumentos en la codificación.



OPORTUNIDADES:

aspectos para fortalecer la implementación de los compromisos del Acuerdo Final que pueden incluir acciones para acelerar, mejorar o focalizar este proceso.

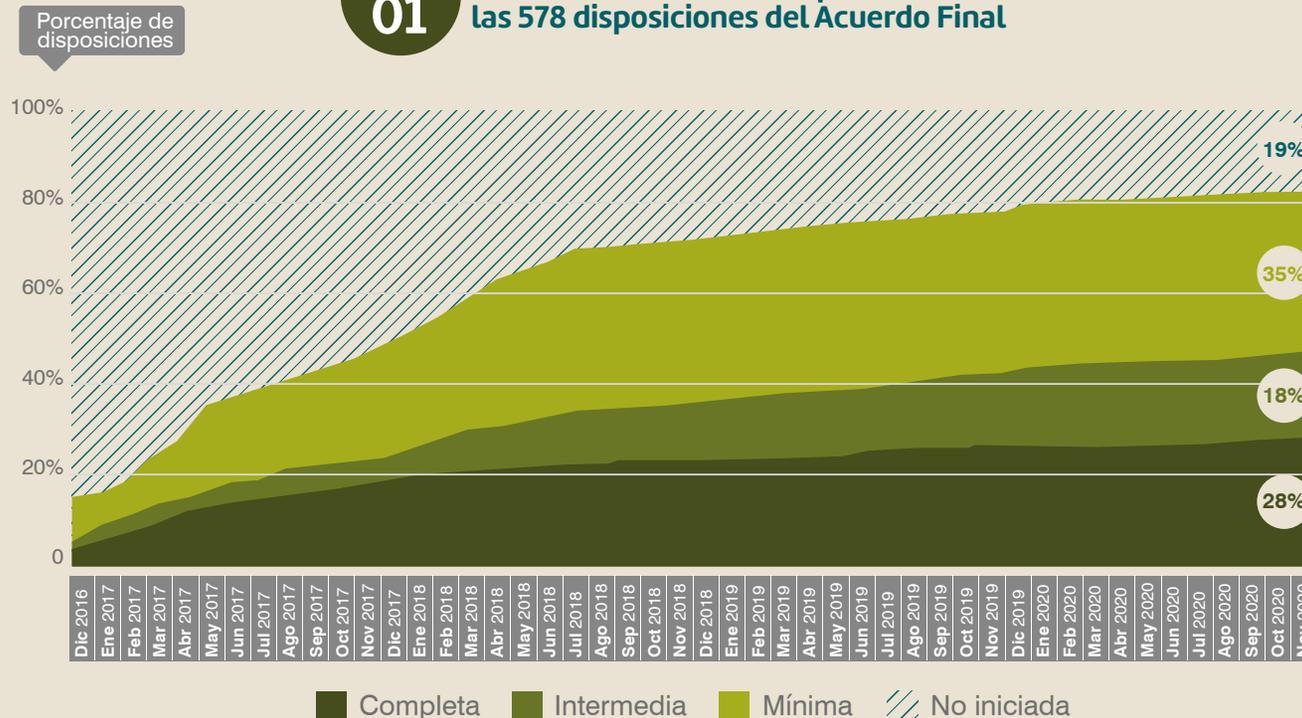
Análisis cuantitativo: los primeros cuatro años de implementación

Teniendo en cuenta la metodología para hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, el Instituto Kroc observó en los primeros dos años de implementación varios cambios que ocurrieron de manera rápida y que sirvieron para sentar las bases de este proceso en Colombia. Algunos ejemplos son la creación de entidades, el proceso de desmovilización de las antiguas FARC-EP y la expedición de leyes y otras normas necesarias para la implementación. En contraste, en el tercer y cuarto año, el Instituto Kroc identificó menores cambios, debido a que los actores encargados de implementar el Acuerdo Final han trabajado en acciones para alcanzar metas que toman más tiempo en completarse. Un

ejemplo de lo anterior son las acciones dirigidas a definir la política catastral, consolidar las Hojas de Ruta para la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y adoptar los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral. Otros ejemplos son el diseño del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), el establecimiento de criterios para la priorización y acumulación de investigaciones y procesos por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) e incluso la incorporación de iniciativas derivadas del Acuerdo Final en los Planes de Desarrollo Territorial.

GRÁFICO 01

Niveles mensuales de implementación de las 578 disposiciones del Acuerdo Final



Contraste de avances por año

	2019	2020
Completa	26%	28%
Intermedia	16%	18%
Mínima	35%	35%
No iniciada	24%	19%

A cuatro años de la firma del Acuerdo, los datos muestran que el estado de implementación presenta los siguientes cambios: las disposiciones implementadas completamente y en estado intermedio aumentaron dos puntos porcentuales durante el 2020. Como se observa en el **Gráfico 1**, a noviembre de 2020, el 28% de las disposiciones estaba implementado completamente, en contraste con un 26% en 2019. Un 18% de disposiciones estaba en un nivel de avance intermedio, es decir, está en camino a ser completado en el tiempo establecido, a diferencia del periodo

anterior en el que se hallaba en un 16%. Otro 35% de las disposiciones se mantuvo en estado mínimo en este periodo, lo cual significa que los compromisos simplemente iniciaron. El 19% restante de las disposiciones estaba sin empezar a ser ejecutado, disminuyendo cinco puntos porcentuales en comparación con el periodo previo, en el que el 24% de las disposiciones se encontraba en estado no iniciado.

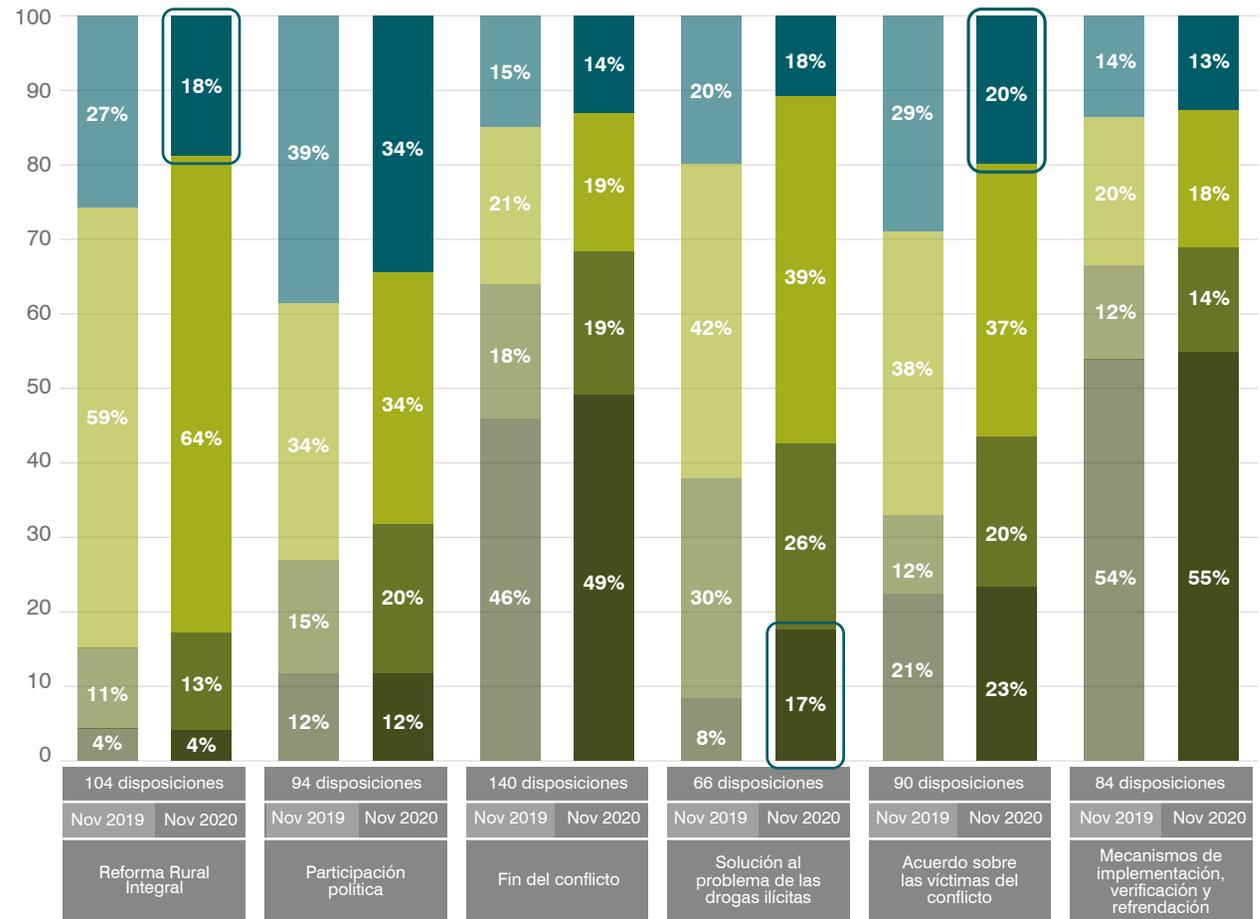
El mayor aumento en la implementación durante este periodo se concentra en las disposiciones que pasaron de no iniciadas a iniciadas. De diciembre de 2019 a noviembre de 2020, el 5% de las disposiciones del Acuerdo Final inició su implementación, mientras el 2% pasó a una fase intermedia y otro 2% fue completado. Como se aprecia en el **Gráfico 2**, los mayores porcentajes de compromisos iniciados en este periodo corresponden al Punto 1 y al Punto 5, y se relacionan con Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral y los mecanismos de justicia transicional. En los demás puntos del Acuerdo, las variaciones de disposiciones iniciadas no fueron superiores al 5%.

GRÁFICO 02

Estado de la implementación por punto del Acuerdo Final: noviembre 2019 vs. noviembre 2020

- No iniciada
- Mínima
- Intermedia
- Completa

PORCENTAJE



¿Por qué ocurrieron los cambios vistos en los niveles de implementación durante el periodo de estudio?

El Instituto Kroc identificó tres razones que explican los cambios cuantitativos vistos previamente. En primer lugar, algunas acciones que realizan los actores responsables de la implementación no están consignadas en el texto del Acuerdo Final, por lo que no se reflejan en cambios de los niveles de implementación. La matriz de 578 disposiciones del Instituto Kroc se basa únicamente en compromisos que se derivan del texto del Acuerdo y no en aquellos que fueron desarrollados posteriormente por los actores encargados de la implementación. El Punto 1 en particular registra esta dinámica, pues contempla procesos de desarrollo territorial de largo plazo, que requieren de una gran cantidad de pasos previos, muchos de los cuales no fueron contemplados por las disposiciones del Acuerdo. Por ejemplo, el proceso de la elaboración de las Hojas de Ruta PDET no hizo parte de los compromisos previstos por el Acuerdo o el PMI, pero ha sido el instrumento de planeación y priorización de iniciativas para la ejecución del programa, y su articulación con otros aspectos del Acuerdo Final.

En segundo lugar, el Acuerdo Final no fue diseñado para que todos los compromisos se completen en un mismo momento, pues éstos varían en el corto, mediano y largo plazo. En especial, los de mediano y largo plazo son compromisos que están compuestos por una serie de acciones que se van cumpliendo una después de la otra. Como lo expone el PMI, la secuencia y sincronía son condiciones esenciales de la implementación.

En tercer lugar, el Instituto Kroc evidenció que hay acciones que no han sido realizadas por los actores responsables de la implementación y que a la fecha de corte del informe debían estar cumplidas. Esta demora genera rezagos en la implementación del Acuerdo. La destinación insuficiente de recursos financieros y la falta de avances normativos, entre otras precondiciones, obstaculizan la implementación de aproximadamente 50% de disposiciones en estado no iniciado o mínimo. A noviembre de 2020, el Instituto Kroc evidenció falta de acciones en diferentes puntos del Acuerdo por parte de la rama ejecutiva y del Congreso de la República. Por ejemplo, la falta de aprobación de una reforma constitucional para la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz retrasa la implementación de 6 disposiciones. De manera similar, la falta del desarrollo pleno del mandato de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) afecta la implementación de 12 disposiciones. Además, las demoras en la formulación y aprobación de los Planes Nacionales de Educación y Salud y del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación que debieron completarse en 2018, afectan el avance de 21 disposiciones.

¿Cuáles fueron los rasgos característicos de este periodo de la implementación?

El Instituto Kroc identificó rasgos especiales en este cuarto año de implementación. En primer lugar, el informe resalta que numerosos actores, tanto a nivel nacional como local, en especial el Gobierno Nacional, gobiernos departamentales y municipales, el partido FARC (llamado Partido Comunes desde enero del 2021), excombatientes, víctimas y sus organizaciones, Congresistas, jueces, pueblos étnicos, mujeres y personas Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales (LGBTI), líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, la Iglesia, sectores privados, investigadores y otros sectores de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional, se han apropiado de los compromisos del Acuerdo y han impulsado la implementación en una búsqueda por superar las causas que han permitido la prolongación de la confrontación armada.

En segundo lugar, en 2020, nuevas administraciones en los territorios incorporaron compromisos del Acuerdo en sus planes de desarrollo municipales y departamentales, en especial en las regiones PDET. En tercer lugar, este periodo demostró que el Acuerdo Final ha sido también apropiado por otras autoridades e instituciones nacionales. Por ejemplo, el Instituto Kroc evidenció que jueces de diversas cortes y jurisdicciones adoptaron algunas decisiones que promovieron o estuvieron relacionadas con la implementación del Acuerdo Final.

¿Cuáles fueron los principales desafíos que enfrentó la implementación en el periodo de estudio?

El Instituto Kroc identificó dos desafíos en este periodo de estudio. El primero fue la intensificación de confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales, y entre éstos y la Fuerza Pública en numerosos territorios estratégicos para la construcción de paz. En consecuencia, se registraron amenazas, asesinatos selectivos, masacres y otras formas de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, personas que lideran causas sociales y ambientales, y personas en proceso de reincorporación. También se evidenció el incremento de acciones armadas de varios grupos armados ilegales que surgieron tras la renuncia al proceso de paz, denominados por el Gobierno como Grupos Armados Organizados Residuales, y reconocidos comúnmente como “disidencias”. El segundo desafío fueron las restricciones a la movilidad e intensificación de las condiciones de inequidad y vulnerabilidad ante la llegada de la pandemia del COVID-19 que, en particular, han dificultado la participación de actores fundamentales para la implementación.



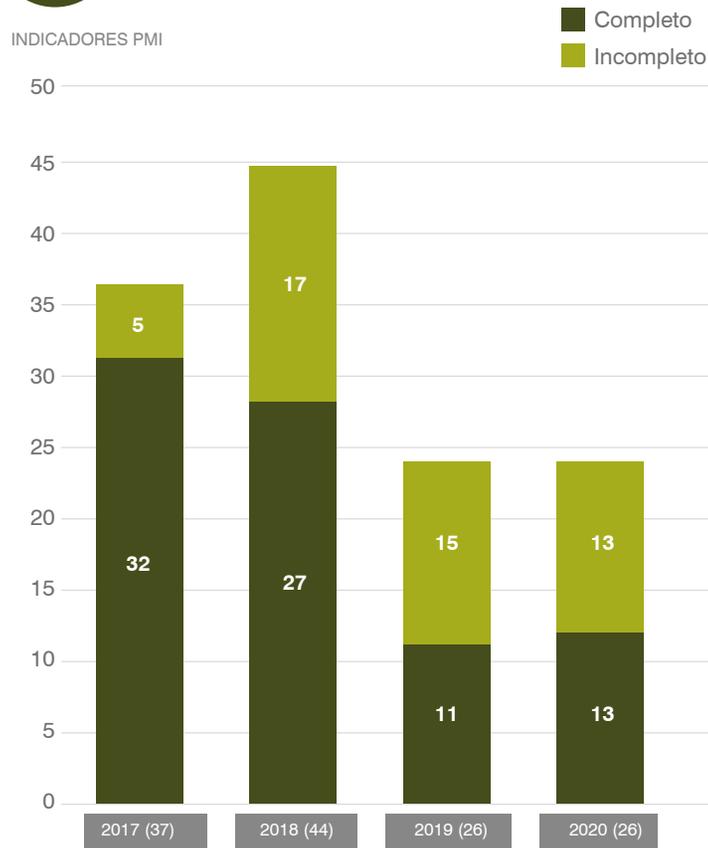
¿Cómo va la implementación del Acuerdo Final a la luz del Plan Marco de Implementación (PMI)?

De conformidad con el PMI, un total de 133 de los 501 indicadores que miden la implementación de los compromisos del Acuerdo debieron finalizar entre el 2017 y el 2020. De ellos, según se reporta en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), se completaron 83 indicadores, lo cual representa el 63%.



El SIIPO es un sistema creado por el Gobierno Nacional en cumplimiento del Punto 6, numeral 6.1.5, en el que se puede visualizar de manera pública el estado de implementación de los indicadores del PMI.

El Gráfico 3 muestra el comportamiento anual de los indicadores de acuerdo a su vencimiento o fecha de finalización. Así se puede ver cómo en el año 2017 se logró completar el 86% (32) de los indicadores que debían finalizar en ese año, mientras en 2018 bajó a 61% (27) y en 2019 a 42% (11). Finalmente, en el año 2020 se completó el 50% (13) de los indicadores que tienen ese año de finalización. Este primer análisis a partir de la temporalidad del PMI evidencia que más allá de la diferencia en términos porcentuales, ambas metodologías coinciden en que hay una reducción en el ritmo de la implementación desde 2017 a noviembre de 2020.

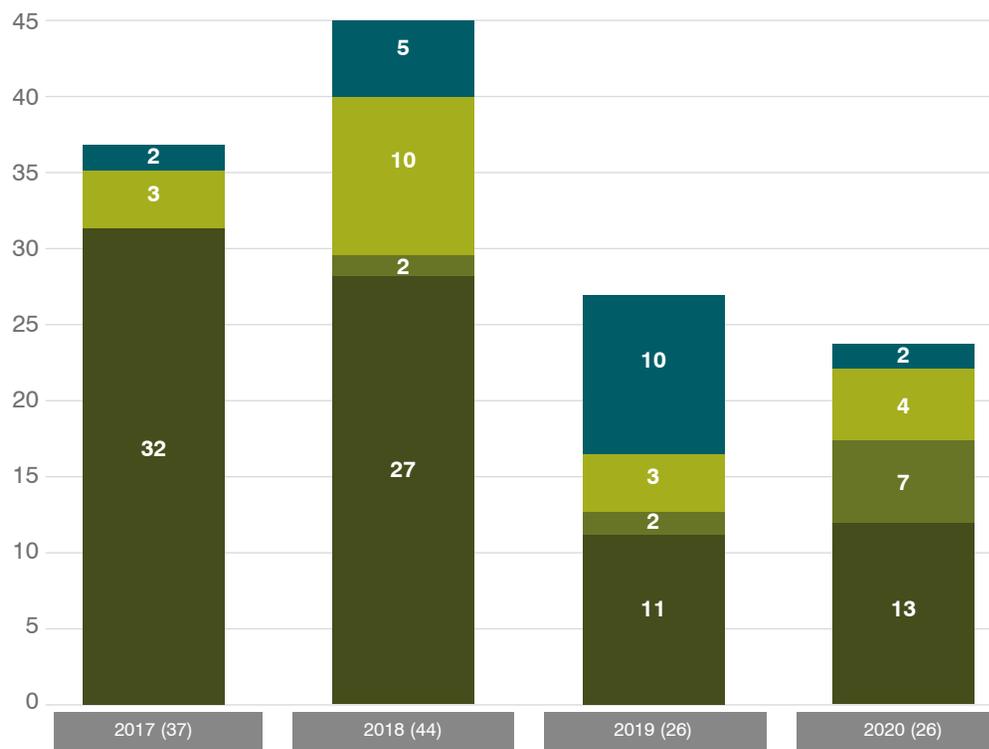
**GRÁFICO
03**
Distribución de cumplimiento de los indicadores PMI según año fin


Años fin	Indicadores
2021	24
2022	6
2023	6
2024	1
2025	4
2026	162
2027	8
2028	13
2029	0
2030	0
2031	143
sin fecha	1

GRÁFICO
04

Caracterización de los indicadores PMI por año fin

■ Sin ficha ■ Avance parcial
■ Sin avance cuantitativo ■ Completa



El Gráfico 4 muestra los indicadores del PMI que no fueron cumplidos durante el año previsto para su finalización agrupados en las siguientes categorías: indicadores sin ficha técnica, indicadores sin avance cuantitativo reportado o con avances parciales en su ejecución. Según esta información, el 20% de los indicadores del PMI no tienen ficha técnica y hay demoras en el reporte de su avance en el SIPO. Esto es preocupante dado que 98% de los indicadores del PMI tiene fecha de inicio entre el 2017 y 2020, especialmente porque los retrasos en la consolidación de fichas técnicas retrasan su implementación y seguimiento. El informe del Instituto Kroc llama la atención sobre el efecto que provocó no tener fichas técnicas aprobadas, en particular para el periodo 2019, que como se vio en el Gráfico 3 fue el periodo de menor porcentaje de indicadores completos (sólo el 42% de lo planeado para 2019).

¿Cuáles son las oportunidades generales para fortalecer la implementación?

Como se vio previamente, autoridades territoriales, con incidencia de la sociedad civil, efectuaron esfuerzos por involucrar en sus Planes de Desarrollo Territorial, programas y acciones dirigidas a cumplir con compromisos de la implementación del Acuerdo. Para fortalecer su ejecución, el Instituto Kroc considera que se debe asegurar los recursos para las líneas de acción de implementación del Acuerdo Final en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales. En especial, esta oportunidad aceleraría la implementación de compromisos a nivel territorial de los puntos 1, 2 y 4, como los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

El informe también resalta que los actores responsables de la implementación deben enfocarse en el cumplimiento de las metas del PMI que tienen como año de finalización el 2021. Esta oportunidad incluye la construcción de indicadores que no tienen ficha técnica con vencimiento en 2021, así como el cumplimiento de los indicadores que tienen retrasos según el PMI. Teniendo en cuenta que uno de los desafíos de la implementación son los efectos de la pandemia del COVID-19, el Instituto Kroc considera que la implementación del Acuerdo Final es una herramienta para atenuar sus efectos. El informe resalta que el Acuerdo Final contiene acciones que apuntan a proteger los derechos de las poblaciones más vulnerables en Colombia y a disminuir la desigualdad social y económica que perjudica a las zonas rurales del país, situaciones que aumentaron debido a la pandemia.

En su quinto informe, el Instituto Kroc resalta que el Congreso de la República y el Gobierno tienen la oportunidad de promover la expedición de normas que aún se requieren para acelerar la implementación, priorizando de manera especial a aquellas normas que estaban previstas de ser tramitadas a través del procedimiento denominado “fast track”.



El fast track fue un procedimiento para acelerar la discusión legislativa en el Congreso de la República y la expedición de decretos con fuerza de ley para la implementación del Acuerdo Final.

También, el informe indica que se pueden aprovechar los procesos de aprendizaje construidos en territorio para fortalecer la implementación, reunir lecciones aprendidas y poner aquellas enseñanzas a disposición de las comunidades, los CTPRC, las autoridades municipales y departamentales, los grupos motores, las mesas de articulación y demás actores.

Comparación entre el Acuerdo de Paz colombiano y aquellos acuerdos de paz firmados en otros países del mundo

Aprovechando su experiencia en el seguimiento a la implementación en otros contextos similares al colombiano, para este periodo de análisis el Instituto Kroc se enfocó en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

El análisis comparado consistió en contrastar el proceso de resolución de amnistías que ha desarrollado la JEP con aquellos procesos judiciales desarrollados en otros países para conceder beneficios penales similares.

También, el análisis comparó el trámite de los siete macro casos que ha abierto la JEP a noviembre de 2020 y aquellos casos que se han adelantado en otros países para investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en contextos similares.

Este análisis arrojó dos resultados principales: la JEP ha llevado a cabo el proceso de resolución de amnistías a una velocidad más rápida que la lograda en otros países con procesos similares y los siete macro casos abiertos por esta jurisdicción avanzan al ritmo promedio de casos similares en otros países que han adelantado Acuerdos Comprensivos de Paz. Estos hallazgos son de gran relevancia en el proceso de justicia transicional que atraviesa Colombia, pues la JEP tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a la justicia de las víctimas y la seguridad jurídica para comparecientes ante este tribunal.



La JEP es un tribunal creado por el Acuerdo Final, responsable de garantizar el derecho a la justicia de las víctimas, a través de la investigación, el esclarecimiento y la sanción de las graves violaciones a los derechos humanos (DDHH) y las graves infracciones al derecho internacional humanitario (DIH).



El proceso de amnistía es un mecanismo de extinción de la acción penal, disciplinaria, administrativa y fiscal en beneficio de excombatientes de las FARC-EP que hubiesen cometido delitos políticos o conexos a este.



Integralidad en la implementación: enfoques étnico, de género y territorial

En una mirada a los enfoques transversales, el informe evidencia algunos avances como los esfuerzos por mantener activas las instancias especiales étnica y de género creadas por el Acuerdo Final. Sin embargo, el informe señala que el ritmo de la implementación de las disposiciones de estos enfoques sigue siendo más lento que la implementación general.

Enfoque étnico

▶▶ Avances

Como se puede ver en el **Gráfico 5**, a noviembre de 2020, de las 80 disposiciones que conforman la submatriz étnica, un 13% se completó, un 8% estaba en estado intermedio, otro 56% en nivel mínimo y un 24% aún no iniciaba su implementación. Entre los principales avances que se registraron en la implementación del enfoque étnico durante el periodo de estudio, fueron los estudios realizados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre el consumo de sustancias psicoactivas en pueblos étnicos, así como la concertación entre el

Ministerio de Salud y Protección Social y comunidades indígenas sobre los lineamientos con enfoque étnico para la prevención del consumo. Asimismo, el informe observa variaciones positivas en el Punto 6, pues se resalta el fortalecimiento técnico y financiero a la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y su articulación con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI).

Entre otros avances, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) fortaleció los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) en 9 de las 16 subregiones PDET.



Esto es importante pues los MEC son espacios que sirven para impulsar la operatividad, implementación y seguimiento de las iniciativas propias étnicas de los PDET.

Aunque faltan recursos y coordinación para completar su implementación, se evidenciaron avances en acciones de reincorporación con enfoque étnico. En especial, el Resguardo Indígena de Mayasquer y el Pueblo Pastos en Cumbal, Nariño, y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) concertaron la primera Ruta de Armonización y Reconciliación. Por medio de la cual personas en proceso de reincorporación, que habitan en el resguardo, retornarán a la vida civil en armonía con su territorio indígena.

GRÁFICO
05

Implementación del enfoque étnico vs. implementación general

■ No iniciada ■ Intermedia
■ Mínima ■ Completa



 Retos

Pese a que hubo avances en las disposiciones étnicas en comparación con periodos anteriores, el informe señala que a noviembre de 2020 continuó la brecha entre su implementación y la del Acuerdo en general. Esta brecha respondió a una diferencia de 15 puntos porcentuales entre las disposiciones completas del enfoque étnico y la implementación general como se observa en el **Gráfico 5**. Esto se debió, entre otras razones, al bajo nivel de avance en las disposiciones étnicas del Punto 3 sobre la ruta de reincorporación, las medidas de seguridad con enfoque colectivo y en la inclusión efectiva del enfoque étnico en los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral. El informe indica que más de la mitad de los compromisos con enfoque étnico, un 56%, estaban en nivel mínimo a noviembre de 2020. Es decir que estas disposiciones se encontraban en etapas iniciales de planeación o concertación, sin acciones concretas a nivel territorial. Esto se explica por la falta de articulación, diálogo y concertación con las autoridades étnicas para el desarrollo de acciones que beneficien a sus comunidades.

Entre otros retos, el informe señala que, a cuatro años de inicio del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), aún estaba pendiente la concertación de la ruta étnica para el proceso de sustitución pese a que, en el 2020, la ART avanzó en la consolidación de la propuesta técnica de los lineamientos para el enfoque étnico de este programa. La concertación de la ruta étnica del PNIS es de gran relevancia para la implementación, pues contribuiría a la sostenibilidad del programa del cual depende buena parte del desarrollo socioeconómico de los territorios étnicos. También, el Instituto Kroc resalta que las garantías de seguridad con enfoque étnico derivadas de los Decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018 que implementan compromisos del Acuerdo Final, no mostraron avances significativos en el 2020.

 Oportunidades

El informe incluye oportunidades que permitirían reducir la brecha antes vista y avanzar en la implementación del enfoque étnico. El Instituto Kroc resalta algunas medidas para garantizar la participación de los pueblos étnicos, el Ministerio del Interior debe impartir los lineamientos para la consulta previa, libre e informada en la implementación del Acuerdo y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) puede fortalecer los MEC al articularlos con el proceso de construcción de la Hoja de Ruta de los PDET para promover la priorización de iniciativas “Propias Étnicas” de estos planes.

Otras oportunidades importantes son la articulación y coordinación entre la ART, la IEANPE y las organizaciones étnicas para concertar la ruta étnica con enfoque colectivo del PNIS, la asignación de recursos financieros y técnicos para que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) pueda avanzar en la construcción concertada del Programa Especial de Armonización en las regiones donde se encuentran las comunidades indígenas y afrodescendientes. Así mismo, para afrontar las situaciones de riesgo que a cuatro años de la implementación enfrentan las comunidades étnicas, el informe propone una articulación entre la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y las entidades responsables de proveer las garantías de seguridad en el nivel territorial, todo esto a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

Enfoque de género

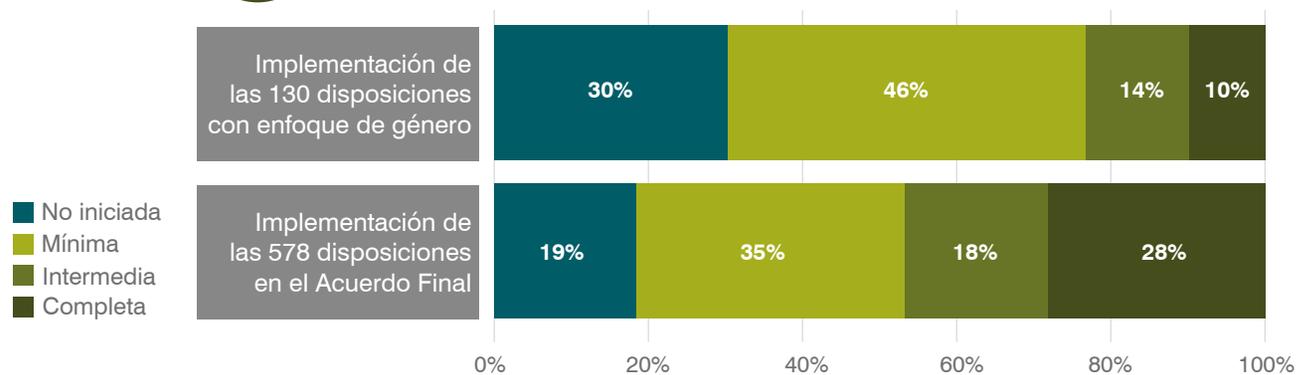
▶▶ Avances

Como se puede ver en el **Gráfico 6**, a noviembre de 2020, de las 130 disposiciones que conforman la submatriz del enfoque de género, un 10% se completó, un 14% estaba en estado intermedio, otro 46% en nivel mínimo y un 30% aún no había iniciado la implementación. Los avances registrados en el periodo del informe obedecen al cumplimiento de algunas medidas de los indicadores de género del PMI para el Punto 1, a progresos bajo el Punto 6, así como avances en programas específicos, como las escuelas de liderazgo político del Ministerio del Interior. El informe resalta el trabajo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) para brindar apoyo técnico a las 18 entidades responsables de los 51 indicadores de género del PMI.

En cuanto a la inclusión del enfoque de género para garantizar la participación de las mujeres y las personas LGBTI en el SIVJNR, fueron de particular importancia los esfuerzos de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) para incorporar el enfoque de género en su mandato. Por ejemplo, esta entidad desplegó estrategias de socialización de los Lineamientos de Enfoques Diferenciales y de Género para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

GRÁFICO
06

Implementación del enfoque de género vs. implementación general

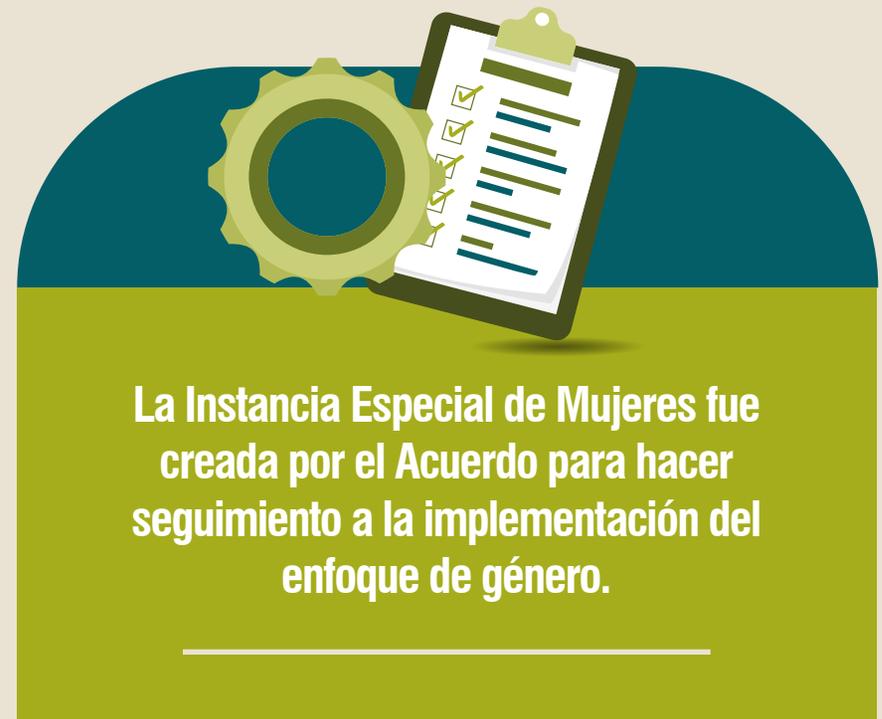


 Retos

Pese a los avances, a finales del 2020 aún se evidenciaba una brecha entre la implementación del enfoque de género y la implementación general como se observa en el **Gráfico 6**. A noviembre de 2020, los retrasos estaban especialmente en el porcentaje de las disposiciones no iniciadas que tienen como propósito construir las bases para la implementación del enfoque de género, así como las que deben ser completadas para contribuir a la igualdad de género en el largo plazo. La mayor brecha entre la implementación general del Acuerdo y las disposiciones de género se concentró en las que han completado su implementación, un 18% más de disposiciones completas en el caso de las disposiciones generales del Acuerdo. Por su parte, la implementación general reportó un 19% de disposiciones no iniciadas, mientras las de género ascendieron a 30%, una diferencia de 11 puntos porcentuales.

El informe resalta que todavía persisten retos para la implementación del enfoque de género, el Instituto Kroc evidenció algunas dificultades para acceder a información sobre medidas y mecanismos de acceso a tierras para mujeres y población LGBTI, pues fuentes gubernamentales y de control político tienen criterios diferentes en cuanto a su efectiva implementación. Adicionalmente, hacen falta cifras desagregadas que permitan evidenciar la participación de las personas LGBTI en programas de tierras y en los indicadores del PMI para el Punto 1. Igualmente, el Instituto Kroc evidenció rezagos en disposiciones del Acuerdo de mayor capacidad transformadora para cerrar brechas de desigualdad en razón del género como lo es la reforma política-electoral que debería incluir acciones tendientes a aumentar la participación de las mujeres en este ámbito. De igual forma, la garantía de condiciones de seguridad para la participación de las mujeres también constituyó uno de los principales

retos, pues se constataron asesinatos y amenazas en contra de mujeres defensoras de derechos humanos. También fue particularmente preocupante las amenazas que se registraron contra integrantes de la Instancia Especial de Mujeres.



La Instancia Especial de Mujeres fue creada por el Acuerdo para hacer seguimiento a la implementación del enfoque de género.

Finalmente, pese a que la JEP ha avanzado en el esclarecimiento de la violencia sexual, las víctimas y sus organizaciones continúan solicitando la apertura de un macro caso específico que aborde esta conducta, así como la violencia reproductiva y otros delitos motivados en la sexualidad de la víctima.

Oportunidades

El Instituto Kroc identificó varias oportunidades que pueden fortalecer la implementación del enfoque de género y que, a su vez, permiten superar los riesgos evidenciados. El informe señala que se debe asegurar la implementación y el presupuesto para el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos. Al mismo tiempo, la priorización por parte de la ART de la implementación de las iniciativas PDET y PISDA con etiqueta de “mujer rural y género” en los 170 municipios y la apertura de un macro caso en la JEP sobre violencia sexual relacionada con el conflicto y violencias basadas en género, son oportunidades valiosas para contribuir a este mismo propósito.

Enfoque territorial

Avances

En el tercer enfoque transversal, el de la territorialización de la implementación del Acuerdo Final, hubo avances a pesar de grandes desafíos. Los gobiernos departamentales y municipales, en especial en las regiones PDET, incluyeron aspectos del Acuerdo Final como política de mediano y largo plazo dentro de sus Planes de Desarrollo 2020-2023 formulados durante el 2020. En su quinto informe, el Instituto Kroc presenta los principales hallazgos de la revisión de la incorporación de componentes del Acuerdo Final en 15 Planes de Desarrollo Departamentales y 10 Municipales para el periodo de gobierno 2020-2023. Estos 15 departamentos fueron seleccionados por abarcar 150 de los 170 municipios PDET. Por su parte, los 10 municipios se seleccionaron por su importancia estratégica para la implementación. Entre los principales hallazgos de este muestreo, se encontró que tanto los 15 Planes de Desarrollo Departamental como los 10 Planes de Desarrollo Municipal contenían por lo menos un eje, pilar o política de paz, posconflicto, víctimas y/o reconciliación.



Retos

Los procesos de consulta y participación para la expedición de los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales se vieron afectados por las restricciones a la movilidad derivadas de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, y tuvieron que adaptarse a ambientes virtuales. A su vez, el informe resalta que se agravaron fenómenos de violencia en territorios priorizados, dificultando tanto el normal desarrollo de las actividades de implementación, como la vida misma de las personas y comunidades involucradas en ella.



Oportunidades

El Instituto Kroc considera fundamental ejecutar de forma efectiva los Planes de Desarrollo Territorial para aumentar el ritmo de implementación, que además es uno de los rasgos característicos del cuarto año de implementación y es un esfuerzo importante por trasladar la implementación al territorio. Para ello, en su quinto informe se identifican dos medidas que podrían contribuir en este proceso. Por un lado, las alcaldías y las gobernaciones pueden involucrar directamente a las comunidades a través de los mecanismos previstos en el Acuerdo Final y todos aquellos que puedan surgir en las dinámicas territoriales. Por otro lado, el Gobierno Nacional, a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), podría fomentar el cumplimiento de estos planes al identificar y canalizar los recursos necesarios para materializar las iniciativas, planes y programas de construcción de paz incluidos en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales.

Otras oportunidades que plantea el informe son, que la CPEC, la OACP y las autoridades territoriales profundicen y fortalezcan el diálogo territorial sobre la implementación en los Consejos Departamentales y Municipales de Paz. Esta oportunidad es relevante pues, estos consejos son un espacio de deliberación sobre los retos y avances en torno a la implementación del Acuerdo final y la construcción de paz en general. A lo anterior se suma la oportunidad que se observa en fortalecer técnicamente a las autoridades étnicas y a los niveles locales básicos, en el marco de la estrategia Nación-Territorio de la ART.

Punto 1

Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

El Punto 1 en pocas palabras:

La Reforma Rural Integral busca la transformación estructural y el desarrollo integral del campo en Colombia. Por medio de la ejecución de planes y programas, este punto tiene como objetivo la democratización y el uso adecuado de la tierra, mientras simultáneamente se estimula el potencial productivo de la agricultura y se reactiva la presencia estatal principalmente a través de la oferta pública en educación, salud e infraestructura.

▶▶ Avances

El **Gráfico 7** muestra que los avances más significativos en el Punto 1 se dieron en la reducción de las disposiciones en estado no iniciado que pasaron de 27% en 2019 a 18% en 2020, y el correspondiente incremento en las disposiciones en nivel mínimo de 59% en 2019 a 64% en 2020. Las disposiciones en nivel intermedio avanzaron de manera más lenta, pasando de 11% en 2019 a 13% en 2020, mientras que las disposiciones completas no tuvieron variación y permanecieron en 4%. Una de las explicaciones sobre el alto porcentaje (64%) de disposiciones en estado mínimo, es que desde 2019 su implementación se concentró en los esfuerzos institucionales de planeación y diseño técnico de rutas para la ejecución de compromisos de mediano y largo plazo de este punto.

De hecho, uno de los avances en las disposiciones en estado mínimo correspondió a la aprobación y cierre técnico de tres Planes Nacionales Sectoriales. Entre otros avances que resalta el informe está la definición operativa de la política catastral y actualización de la información catastral de 12 municipios por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). También se verificó que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) incorporó bienes y recursos al inventario del Fondo Nacional de Tierras y reportó algunos avances en la adjudicación de predios. En este periodo de estudio, los Planes de Desarrollo Territoriales adoptaron 11.913 iniciativas PDET y se observó la estructuración de macroprocesos y herramientas para la implementación de 32.809 iniciativas PDET.

Porcentaje de disposiciones

GRÁFICO
07

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 1

No iniciada
 Mínima
 Intermedia
 Completa

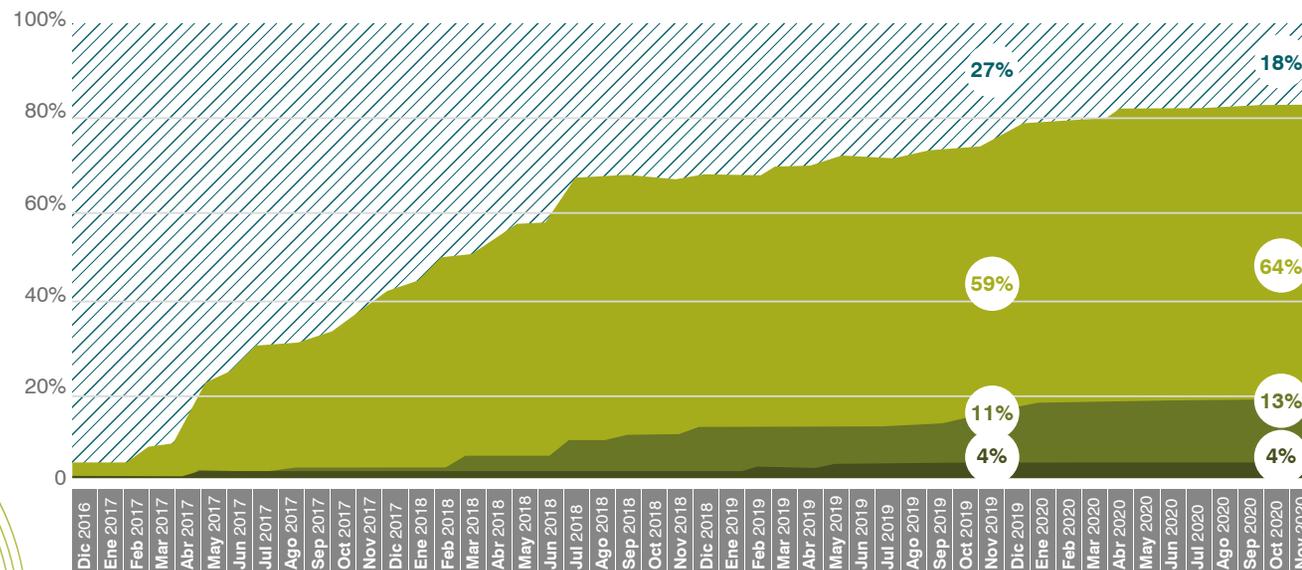


TABLA
01

Normas pendientes de implementación del Punto 1



Norma para la creación de la jurisdicción agraria que permita resolver los conflictos jurídicos por el acceso y uso de la tierra, asegurar la oferta institucional para gestionar las disputas sobre la tierra y acercar la justicia a la ruralidad. A noviembre de 2020, estaba en trámite ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria 134/2020 Cámara, “Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”.



Ajustes normativos para definir la vocación y el uso del suelo en favor de las comunidades campesinas y étnicas, adelantando la consulta previa, libre e informada con los pueblos étnicos.



Normas para expedir los Planes Nacionales de agua potable y saneamiento básico, salud rural y protección social, asistencia técnica, formalización de la propiedad rural, zonificación ambiental, economía solidaria, derecho a la alimentación y educación rural.



Retos

Un reto pendiente corresponde a la formulación y aprobación, de manera articulada y armónica, de los 9 Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral y a acelerar la implementación de todos los planes, incluyendo los 7 ya aprobados. Otros retos urgentes son garantizar avances cuantitativamente superiores en la inclusión de personas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), así como en la provisión del Fondo de Tierras a partir de sus diferentes fuentes. Por ejemplo, avanzar en la recuperación de baldíos indebidamente ocupados como una oportunidad para garantizar el acceso a tierras. Adicionalmente, es urgente acelerar la expedición de normas pendientes para la implementación, como la ley que se requiere para la creación de la especialidad agraria, ya que de ello depende el avance de compromisos importantes del Punto 1.



Oportunidades

Entre las principales oportunidades para avanzar en la implementación en este punto, el informe señala el dinamizar los procesos de ordenamiento social, ambiental y productivo de los territorios, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo. Para ello, hace falta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emita el Plan de Zonificación Ambiental. El informe presenta otras oportunidades como avanzar en la recuperación de baldíos indebidamente apropiados para enriquecer el Fondo de Tierras y continuar acercando la oferta de justicia a la ruralidad. Estas herramientas permitirían abordar los problemas estructurales del campo, siempre y cuando se promueva el diálogo social en los territorios en torno a la implementación.

Punto 2

Participación Política:
Apertura democrática para
construir la paz

El Punto 2 en pocas palabras:

Este punto busca construir una democracia más incluyente en Colombia, necesaria para la superación de la violencia. Para este fin, el Acuerdo promueve mecanismos democráticos de participación ciudadana a nivel nacional y local, reconociendo las voces de organizaciones sociales, de mujeres y comunidades étnicas, entre otros.

▶▶ Avances

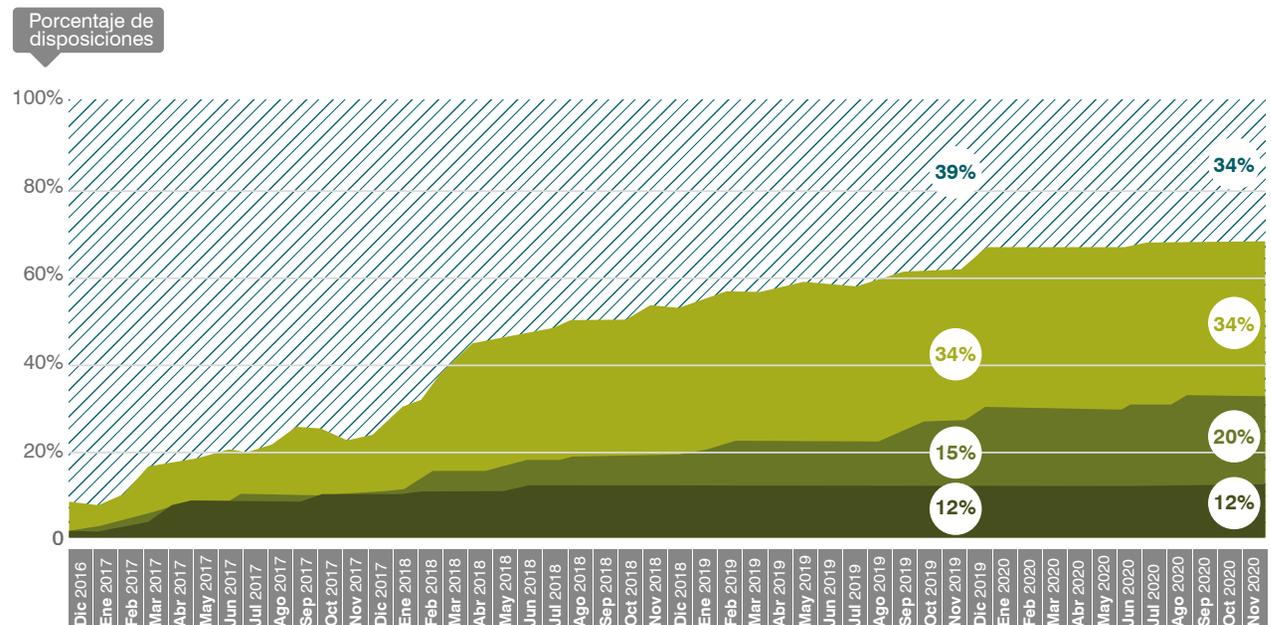
La implementación del Punto 2 presentó leves variaciones en comparación con el 2019 como se explica en el **Gráfico 8**. El porcentaje de disposiciones completas (12%) y en estado mínimo (34%) permanecieron en los mismos niveles. En contraste, en este periodo hubo cambios en las disposiciones no iniciadas que disminuyeron de 39% en el 2019 al 34% a noviembre de 2020. Las disposiciones que se encontraban en un nivel intermedio de implementación aumentaron de 15% en 2019 a 20% en 2020.

El avance registrado en este periodo respondió a la priorización de medios de comunicación públicos, control social y veeduría ciudadana por el Gobierno. Este incremento también obedeció a la incorporación de enfoques transversales en algunas acciones para la implementación de este punto, por ejemplo, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) diseñó el Plan Nacional de Formación de Veedores con enfoque étnico y el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) eligió a Francia Márquez, primera mujer afrocolombiana como presidenta del Consejo y del Comité Nacional de Paz. Otros avances fueron impulsados por la concentración de acciones de algunas entidades para cumplir con las metas establecidas por el PMI relacionadas con este punto, la intervención de actores como la Corte Suprema de Justicia, las autoridades electorales y el Congreso de la República en la implementación de compromisos del Punto 2, el impulso de la sociedad civil y la aprobación de los nuevos Planes de Desarrollo Territorial.

GRÁFICO
08

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 2

/ / / No iniciada
■ Mínima
■ Intermedia
■ Completa



02
TABLA

Normas pendientes de implementación del Punto 2

- ✓ Trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 409 de 2020 Cámara - 234 de 2020 Senado “Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones” aprobado en el Congreso de la República, en proceso de revisión constitucional.
- ✓ Reforma a la Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 152 de 1994- reforma a la planeación participativa.
- ✓ Reforma política y electoral siguiendo las recomendaciones de la Misión Electoral Especial y el Acuerdo Final.
- ✓ Ajustes normativos, en especial ley estatutaria para garantizar la participación ciudadana, la movilización y la protesta pacífica.
- ✓ Creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
- ✓ Ampliación de espacios de divulgación para partidos y movimientos políticos incluyendo a medios de comunicación, por ejemplo, canal institucional de televisión cerrada.



Retos

En el periodo de análisis, el informe señala que persiste el estancamiento en los compromisos que permitirían avanzar hacia reformas para la ampliación y profundización de la democracia, en parte por falta de consensos políticos. Por ejemplo, reformas para las garantías a la participación ciudadana, movilización y protesta pacífica, la reforma política-electoral, la reforma a la planeación participativa y democrática, y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.



Oportunidades

Para mejorar los niveles de implementación de este punto, las principales oportunidades que identifica el informe son: resolver las discusiones técnicas alrededor de la televisión pública, solventar las restricciones a causa de la pandemia que afectan instancias de participación y fortalecer aquellas medidas destinadas a la reconciliación, la no estigmatización y la convivencia. De igual forma, el informe hace un llamado a promover la implementación de las políticas públicas de participación ciudadana, diálogo social y gestión de conflictividades derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, así como las reformas normativas para la profundización de la democracia, todo lo anterior para avanzar en compromisos estancados de este punto.

Punto 3

Fin del Conflicto

El Punto 3 en pocas palabras:

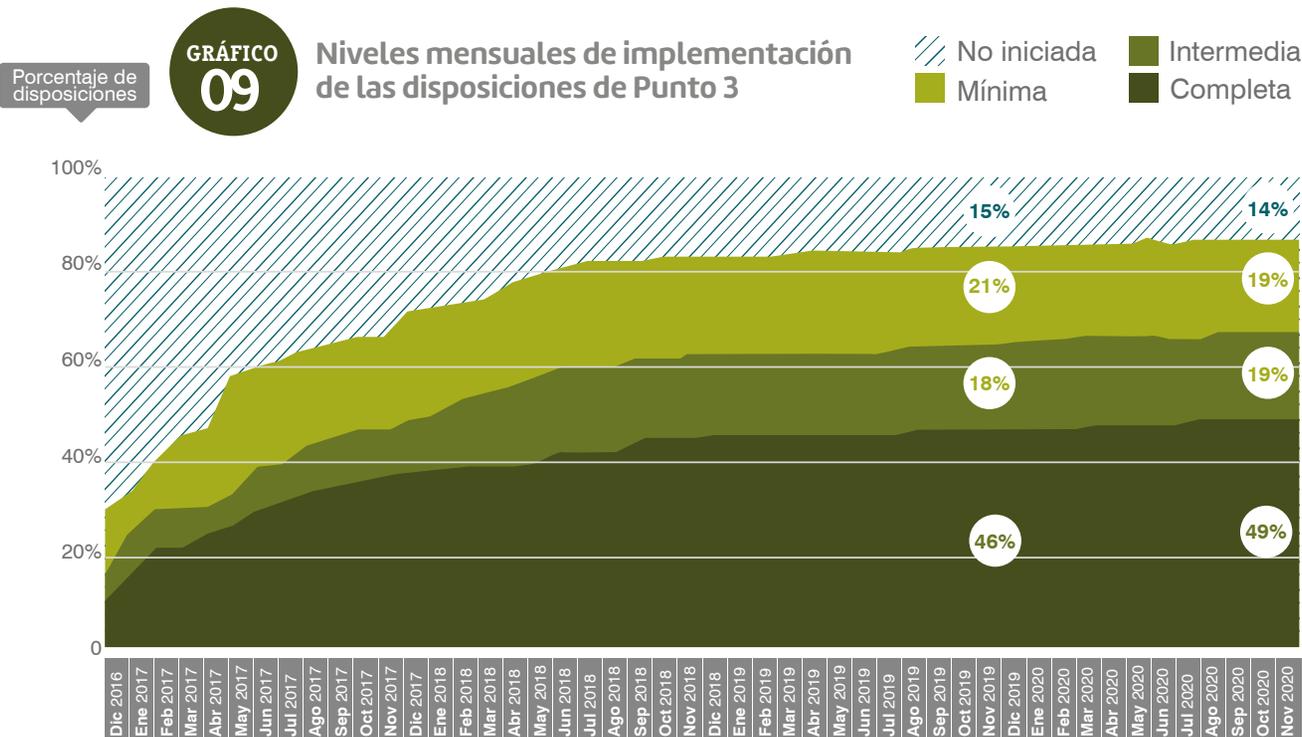
Este punto está estructurado alrededor de cuatro temas que tienen como objetivo generar las condiciones para dar por finalizado el conflicto armado entre el Gobierno Nacional y las extintas FARC-EP. Estos temas son el cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivo y dejación de armas, la reincorporación sociopolítica de las FARC-EP a la vida civil, las garantías de seguridad y la acción integral contra las minas antipersonal. El primero de ellos, por su naturaleza, se encuentra concluido casi en su totalidad, mientras que los tres restantes están compuestos por disposiciones de implementación en el corto, mediano y largo plazo.



▶▶ Avances

A finales del 2020, la implementación del Punto 3 contaba con el segundo porcentaje más alto de disposiciones en proceso de implementación, correspondiente a 14% no iniciado, 19% iniciado, 19% intermedio y 49% completo. Respecto al 2019, el **Gráfico 9** muestra que se identificaron variaciones leves, como el aumento del 3% en las disposiciones completas y de un punto porcentual en aquellas en nivel intermedio. Estos avances respondieron a la implementación de un proyecto piloto de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y el Ministerio de Salud, para acreditar a más de 200 personas con discapacidad en

proceso de reincorporación. Otro avance fue la instalación del Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen política por parte de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). También lo fue la certificación oficial de la Corporación Humanicemos DH como operador de desminado humanitario y la construcción y ejecución de la campaña “#LiderEsColombia, en la prevención y protección sumamos vidas” del Ministerio del Interior.



La implementación de las instancias y medidas relacionadas a las garantías de seguridad y de protección del Acuerdo Final, como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, estuvieron determinadas por decisiones judiciales que instaron su convocatoria, fortalecimiento y dinamización.

TABLA
03

Normas pendientes de implementación del Punto 3

- ✓ Revisión, ajuste y actualización de la normativa sobre los servicios de seguridad y vigilancia privada.
- ✓ Reglamentación del Programa de Protección Integral para integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP, establecido en el artículo 12 del Decreto Ley 895 de 2017.

Retos

Si bien la reincorporación de excombatientes contó con el acompañamiento institucional y el compromiso de las personas en este proceso, la emergencia sanitaria y la inseguridad, en particular el asesinato de 73 excombatientes en el 2020 y el registro de desplazamientos de esta población, impactaron negativamente su desarrollo económico, vida e integridad. Otra de las principales debilidades en la ejecución de este proceso fueron las limitaciones para articular las acciones de reincorporación social y económica con las medidas de protección y seguridad. En el 2020 persistieron condiciones adversas para la seguridad en los territorios focalizados por el Acuerdo, donde la violencia se ha exacerbado afectando a población de especial interés para la implementación como personas en proceso de reincorporación, líderes y lideresas sociales, pueblos étnicos y, en general, a las comunidades rurales.

Oportunidades

Para hacer frente a estas situaciones de urgente atención, las principales oportunidades que identifica el informe son: fortalecer la implementación con medidas como la formulación, adopción y ejecución del Plan Estratégico de Seguridad y Protección para excombatientes, dinamizar la implementación de la Ruta de Reincorporación y el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) y adoptar la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales y la política pública de líderes y lideresas.

Punto 4

Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El Punto 4 en pocas palabras:

Este punto se encuentra estructurado alrededor de dos programas nacionales, el PNIS y el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas. Conjuntamente, comprende las medidas dirigidas a solucionar el problema de producción y comercialización de narcóticos que incluye la judicialización efectiva, las estrategias contra activos y corrupción asociados al narcotráfico y la Conferencia Internacional sobre la Lucha contra las Drogas. Estos compromisos son interdependientes y abordan el problema de las drogas de uso ilícito de manera comprensiva, apuntando a acabar con el narcotráfico como una de las causas principales del conflicto armado y de la prolongación de la violencia. Cada tema busca intervenir los diferentes eslabones en la cadena del narcotráfico, para así abordar el fenómeno de manera integral.

▶▶ Avances

El **Gráfico 10** muestra que la implementación del Punto 4 registró avances en las disposiciones completas que aumentaron de 8% en el 2019 a 17% a noviembre del 2020. Las disposiciones en estado intermedio se redujeron sobre el mismo periodo de 30% en 2019 a 26% en 2020 y aquellas en nivel mínimo de 42% en 2019 a un 39% en 2020. Las disposiciones sin iniciar disminuyeron de 20% en 2019 a 18% en 2020. El aumento en la implementación de este punto fue producto de la promoción de espacios de diálogo con organizaciones regionales por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Fiscalía General de la Nación (FGN), para avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas. La firma de 8 Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) en regiones que no coinciden con PDET y la publicación de la Encuesta Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas fueron otros avances que resalta el informe.

GRÁFICO 10

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 4

▨ No iniciada
■ Mínima
■ Intermedia
■ Completa

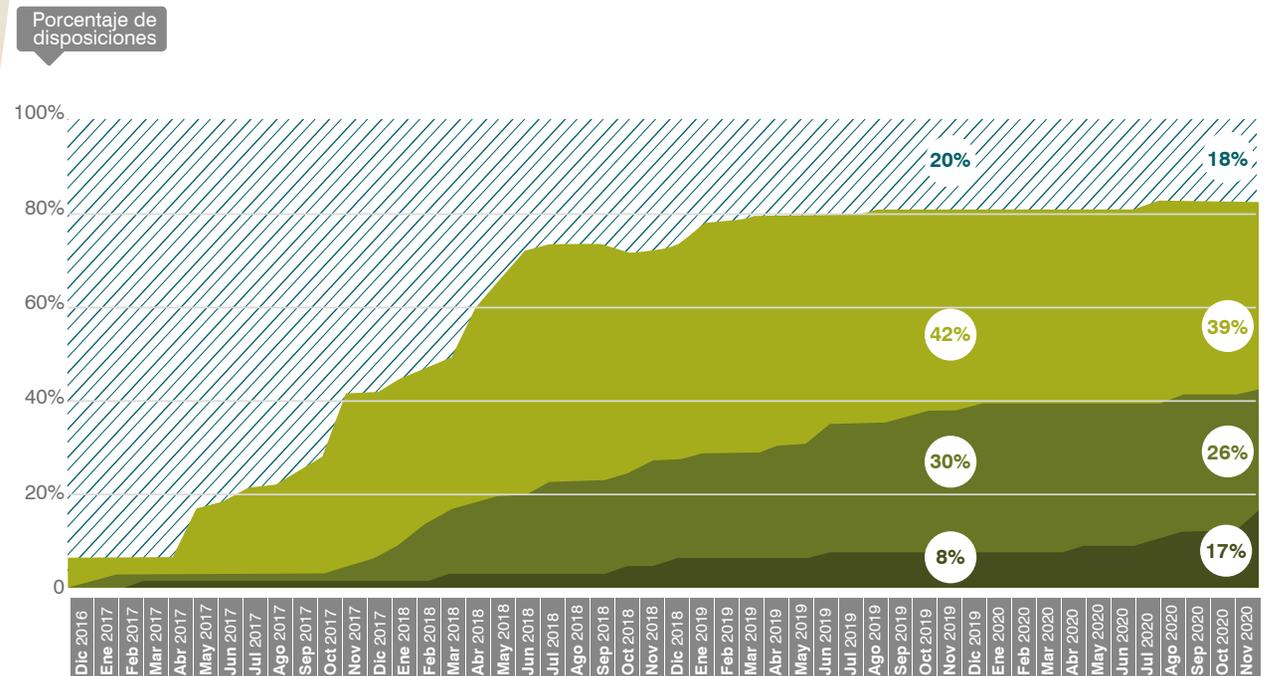


TABLA
04**Normas pendientes de implementación del Punto 4**

Tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito.



Tramitar las reformas legislativas necesarias para que puedan imponerse sanciones a las personas que otorgaron el aval a los candidatos o elegidos sancionados penalmente.

**Retos**

El informe señala que a noviembre del 2020 se mantuvieron retos en materia de seguridad y articulación interinstitucional entre la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y los ministerios para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). La ruta étnica diferencial, el protocolo de género del PNIS y el modelo de sustitución para familias que no están en el programa quedaron pendientes. En términos del PMI, a la fecha de corte del informe, se registró un rezago en la expedición de medidas normativas para el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores. A esto se sumaron retrasos en la adopción del marco normativo de la Ruta de Atención Integral y en la creación de una instancia de alto nivel para el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.

**Oportunidades**

Entre las oportunidades de acción que presenta el informe, figura la necesidad de mantener y fortalecer el apoyo institucional y financiero para la sostenibilidad de los proyectos productivos. Adicionalmente, el informe señala que ejecutar iniciativas PISDA-PDET y PDET-PAI Comunitario en núcleos PNIS y la ampliación de la cobertura del programa “Territorios en Conservación” traería efectos positivos para la implementación de este punto, así como lo haría la formalización jurídica del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.

Punto 5

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

El Punto 5 en pocas palabras:

Incluir a las víctimas del conflicto armado como eje central del Acuerdo Final fue un acto de reconocimiento a la importancia de resarcirlas y a su rol preponderante en la construcción de paz. Para este propósito, el Punto 5 del Acuerdo dispuso la creación de un sistema integral para garantizar sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. La implementación de las disposiciones de este punto requiere un alto nivel de compromiso de todas las partes; tanto de autoridades públicas, como de quienes participaron en el conflicto y de la sociedad civil.



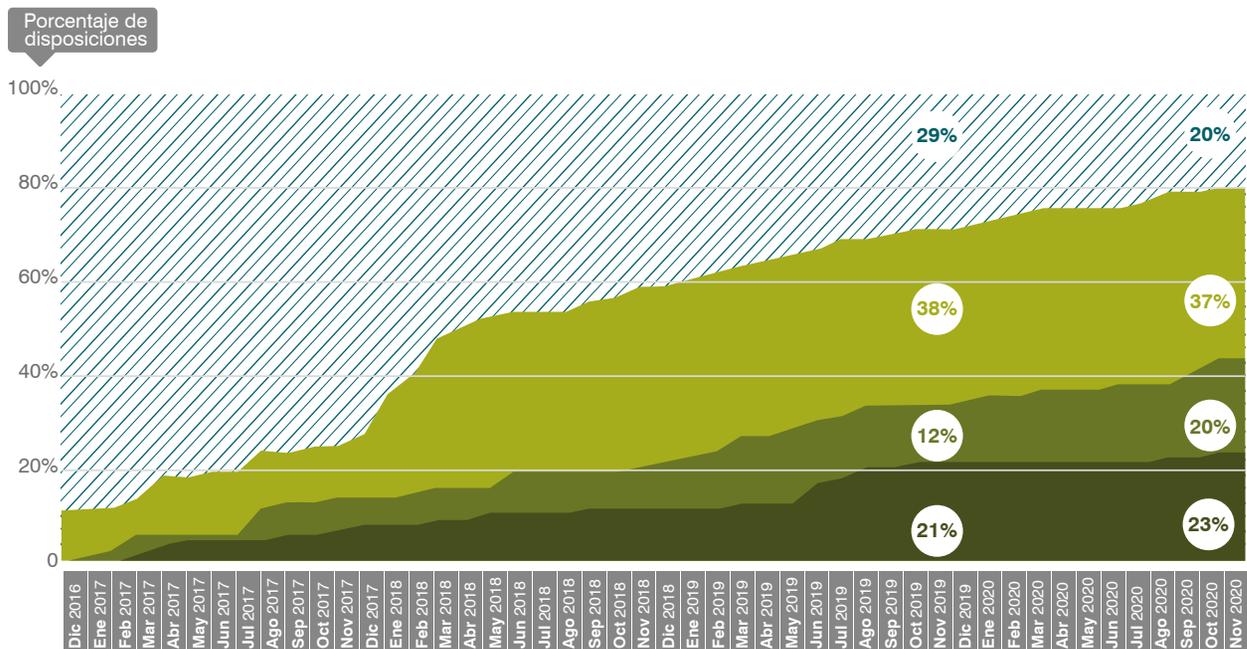
▶▶ Avances

La implementación del Punto 5 mantuvo un ritmo constante de avance según se aprecia en el **Gráfico 11**. Las disposiciones en estado no iniciada se redujeron de 29% en 2019 a 20% en 2020, mientras aquellas en un nivel mínimo de implementación registraron una leve disminución de 38% en 2019 a 37% en 2020. Sobre el mismo periodo, las disposiciones en nivel intermedio y completas se incrementaron de 12% a 20% y de 21% a 23%, respectivamente. Entre los avances que resalta el informe, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) llevó a cabo 83 entregas dignas de restos de víctimas de desaparición forzada y promovió alianzas para ejercer su mandato con 12 organizaciones nacionales e internacionales. El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) lanzó su Portal de Datos con información georreferenciada del fenómeno paramilitar.

GRÁFICO 11

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 5

-  No iniciada
-  Mínima
-  Intermedia
-  Completa





Retos

Las entidades del SIVJRNR siguieron avanzando en el cumplimiento de sus mandatos a pesar de obstáculos ocasionados por la pandemia, las dificultades que afrontó la CEV para acceder a información fundamental para la elaboración de su informe final y a la ausencia de garantías de seguridad para las víctimas y comparecientes que restringen su participación ante el SIVJRNR. Los principales retos a noviembre 2020 son la apertura de algunos macro casos en la JEP de especial interés para las víctimas y la sociedad civil, la concreción de metas para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y el aumento de aportes a la verdad, particularmente de actores que hicieron parte del conflicto armado. Su desatención puede generar un impacto negativo en la relación de confianza que el SIVJRNR ha construido con las víctimas y la sociedad civil. Otro reto pendiente es que los esfuerzos adelantados por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en materia de reparación colectiva siguen siendo bajos de cara al universo de sujetos de reparación colectiva (SCR) en espera de ser reparados.



TABLA 05

Normas pendientes de implementación del Punto 5



Modificaciones de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras), con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de DDHH, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.



Oportunidades

Algunas de las oportunidades que incluye el informe son el desarrollo de estrategias de pedagogía para que el Manual para la Participación de Víctimas de la JEP sea conocido y entendido por la sociedad y las víctimas. Otra oportunidad de acción es la definición de metas y cronogramas del Plan Nacional de Búsqueda por parte de la UBPD y el aumento de testimonios de todos los actores del conflicto armado ante la CEV. Finalmente, el informe señala la relevancia de impulsar la implementación del programa de reparación colectiva a cargo de la UARIV desde una perspectiva integral.

Punto 6

Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 en pocas palabras:

Este punto contempla mecanismos para garantizar la sostenibilidad jurídica y financiera a mediano y largo plazo para alcanzar los objetivos del Acuerdo Final. Asimismo, crea instancias que dan continuidad al diálogo entre el Gobierno Nacional y las extintas FARC-EP. La implementación del Punto 6 requiere de sólidas capacidades técnicas para guiar el ejercicio de planeación entorno a la implementación, así como un alto compromiso de las partes y la comunidad internacional para el funcionamiento de la verificación.

▶▶ Avances

La implementación del Punto 6 cuenta con el porcentaje más alto de disposiciones en proceso de implementación y durante el periodo de estudio no reportó variaciones significativas como se evidencia en el **Gráfico 12**. Las disposiciones con implementación completa pasaron de 54% en el 2019 a 55% en el 2020. Este cambio en particular es consecuencia de algunos avances de los compromisos contenidos en el Capítulo Étnico, cuya implementación en general continuó siendo baja para el 2020. Las disposiciones en estado intermedio incrementaron sobre el mismo periodo de 12% en 2019 a 14% en 2020, debido a acciones relacionadas con la puesta en marcha y funcionamiento del SIPO. Las disposiciones en estado mínimo se redujeron de 20% en 2019 a 18% en 2020 y las disposiciones no iniciadas disminuyeron de 14% en 2019 a 13% en 2020.

En el 2020, como en años anteriores, el Componente Internacional de Verificación (CIV) y el acompañamiento internacional contribuyeron decididamente a la implementación de los compromisos del Acuerdo. El acompañamiento internacional permitió canalizar recursos especialmente a través del Fondo Multidonante de Naciones Unidas (MPTF), respaldando a la Misión de Verificación de Naciones Unidas (ONU), promoviendo espacios de diálogo y encuentro, y realizando seguimiento detallado a la implementación. Sobre este aspecto, el informe recopila fuentes institucionales que identifican algunas limitaciones en la ejecución de los recursos destinados para la paz, debido a que la mayoría del presupuesto se destinó para gastos de funcionamiento de 22 instituciones públicas (COP \$2,7 billones) y en menor medida se dirigieron al rubro de inversiones para la paz (COP \$2,3 billones).

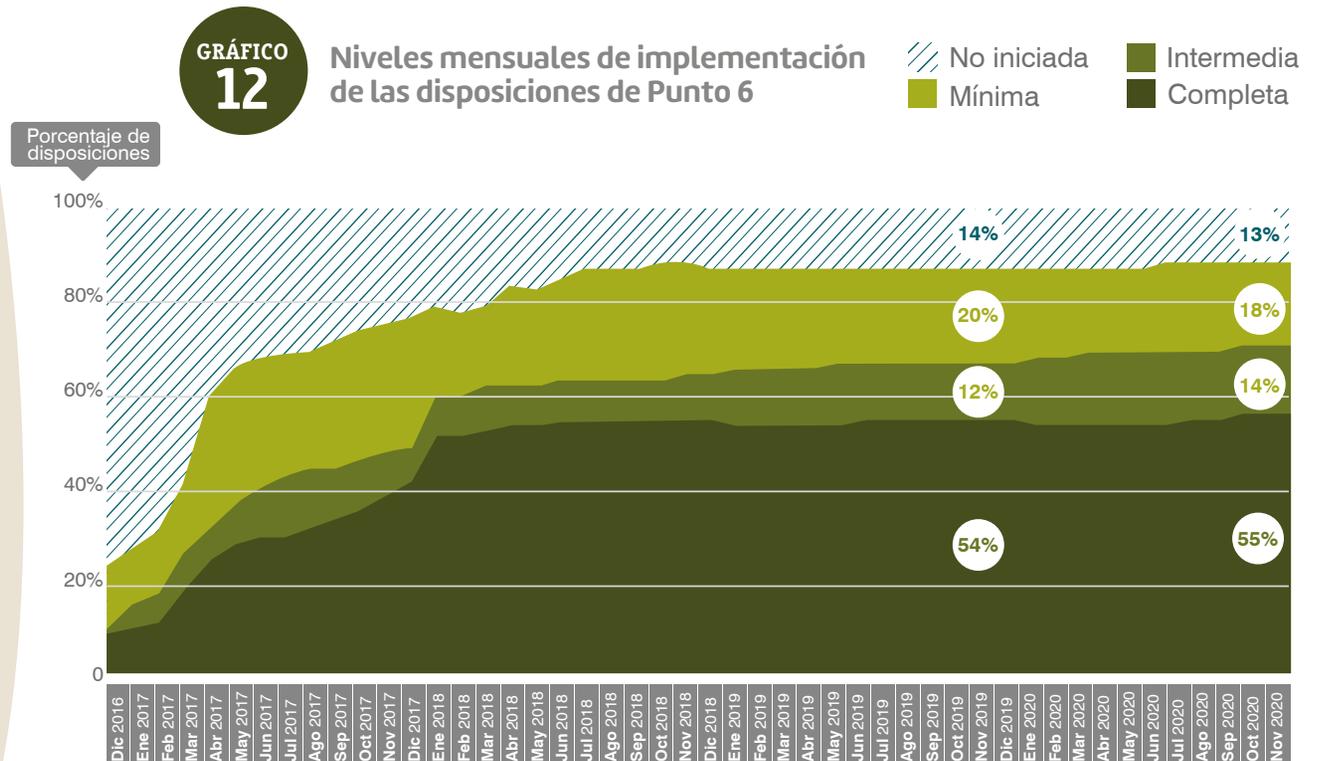


TABLA
06

Normas pendientes de implementación del Punto 6

-  Reforma de la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.
-  Garantizar en el proceso legislativo el derecho a la consulta previa.
-  Tramitar las prioridades normativas faltantes de cada uno de los puntos del Acuerdo.



Retos

En el periodo de estudio, los mecanismos de implementación, impulso y verificación del Acuerdo Final contaron con garantías técnicas y financieras para su funcionamiento, especialmente la CSIVI y las instancias de género y étnica. Sin embargo, éstas no fueron muy efectivas para concretar consensos e impulsar la implementación en territorio. Si bien la CSIVI se mantuvo activa con el acompañamiento internacional, esta instancia no logró avanzar en la revisión anual del PMI y en los ajustes necesarios en el SIPO, y su agenda territorial fue limitada. En relación con la destinación de recursos para la implementación del Acuerdo Final, el informe evidencia la brecha de COP \$1,9 billones para cumplir con las metas establecidas en el PMI para 2021 y que impacta sensiblemente a los puntos 1 y 2.



Oportunidades

Finalmente, entre las principales oportunidades que ofrece el informe están: fortalecer el diálogo interno de la CSIVI, especialmente para revisar el PMI e impulsar los espacios del nivel territorial, así como para orientar una estrategia que mejore la periodicidad y calidad de los reportes de las entidades con indicadores en el SIPO, entre otras. El informe también considera como oportunidad, el aumento de esfuerzos estatales, privados y de la cooperación internacional para financiar la implementación del Acuerdo Final y fortalecer la articulación entre las entidades estatales responsables de la ejecución de los indicadores étnicos y la IEANPE para mejorar los niveles de implementación del Capítulo Étnico.

“Al concluir este cuarto año de implementación, el Instituto Kroc considera que la exitosa implementación del Acuerdo Final requiere que las ambiciosas reformas estructurales y cambios institucionales consignados en el texto del Acuerdo sean acompañadas por transformaciones que se sientan a niveles personal y comunitario. Monitores, verificadores y facilitadores continuamos con nuestro compromiso de tejer redes, evidenciar realidades, ofrecer narrativas para la acción propositiva y el cambio generacional impulsado por esta oportunidad única de construcción de paz en Colombia. Seguimos decididos a contribuir a la implementación, acompañando y apoyando las esperanzas, los planes y programas de las instituciones y organizaciones que representan a millones de colombianos comprometidos con la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”





**El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del
COVID-19: apropiación institucional y ciudadana
como clave de la implementación**

El informe está disponible en:
<http://go.nd.edu/QuintoInformeKroc>



KROC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES



**UNIVERSITY OF
NOTRE DAME** | **KEOUGH SCHOOL OF GLOBAL AFFAIRS**